ANTRASIS LEIDIMAS

IŠSAMIAI PERŽIŪRĖTAS
IR PAPILDYTAS
NAUJAUSIA
INFORMACIJA

SIMON HIX

EUROPOS SĄJUNGOS POLITINĖ SISTEMA

ALK EUGRIMAS

SIMON HIX

EUROPOS SĄJUNGOS POLITINĖ SISTEMA

Vilnius 2006

UDK 32(4)
Hi-01

Versta iš:
Simon Hix The Political System of the European Union
Published by Palgrave Macmillan
Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS and
175 Fifth Avenue, New York, N.Y. 10010
Companies and representatives throughout the world.

Iš anglų kalbos vertė
Giedrė Bacevičiūtė

Knygos leidimą rėmė Atviros Lietuvos fondas
ir *Next Page Fundation* (Atviros visuomenės instituto
Vertimų projektas)

Visos teisės priklauso autoriui. Joks šio leidinio dauginimas, kopijavimas ar perdavimas negali būti daromas be raštiško jo leidimo. Joks šio leidinio paragrafas negali būti dauginamas, kopijuojamas ar perduodamas, išskyrus tuos atvejus, jei turimas raštiškas leidimas arba tai atitinka 1988 m. Autorinių teisių, dizaino ir patentų akto nuostatas, arba jei tai atitinka leistino riboto kiekio kopijavimo sąlygas, nustatytas Autorinių teisių suteikimo agentūros (*Copyright Licensing Agency*), 90 Tottenham Court Road, London W1P 0LP. Bet koks asmuo, atliekantis bet kokį nesankcionuotą veiksmą, susijusį su šiuo leidiniu, gali būti patrauktas baudžiamojon atsakomybėn ir jam pateiktas civilinis ieškinys dėl žalos atlyginimo.

ISSN 1392-1673
ISBN 9955-682-02-7

© Simon Hix, 1999, 2005
© Vertimas į lietuvių kalbą,
Giedrė Bacevičiūtė, 2005
© Leidykla „Eugrimas", 2006

Benui ir Ruth,
ES ir JAV piliečiams

TURINYS

Lentelių ir schemų sąrašas 13
Pratarmė antrajam leidimui 17
Pratarmė pirmajam leidimui 18
Santrumpų sąrašas 21

1 SKYRIUS. ĮVADAS: ES POLITINĖS SISTEMOS AIŠKINIMAS 23
ES: politinė sistema, bet ne valstybė 24
Kaip ES politinė sistema veikia? 28
Veikėjai, institucijos ir pasekmės: šiuolaikinių politikos mokslų pagrindai 35
Europos integracijos ir ES politikos teorijos 38
Politikos kompetencijos paskirstymas Europos Sąjungoje: „konstitucinis susitarimas" 42
Knygos struktūra 48

I dalis. VALDŽIA 49

2 SKYRIUS. VYKDOMOJI POLITIKA 50
Vykdomosios valdžios, delegavimo ir veiksmų laisvės teorijos 50
Tarybos ir valstybių narių valdymas 55
Sutartys ir sutarčių reformos: iš anksto numatytas ir nenumatytas delegavimas 55
Europos vadovų taryba: vadovavimas politikai ir „atviras koordinavimo metodas" 59
Nacionalinis ES politikos koordinavimas: „sušilydymas" ir „europeizacija" 63
Europos Komisijos valdymas 65
Komisarų kolegija: ES centrinė vykdomoji valdžia 66
Biurokratija: tarnyba ES institucijose 72
Reguliuotojai: pusiau autonomiškos agentūros 75

Komitologija: dvigubos ES vykdomosios valdžios sąveika ... 78
Komitetų procedūros ... 79
Tarpinstituciniai konfliktai pasirenkant procedūras ir jas vykdant ... 83
Demokratinė ES vykdomosios valdžios kontrolė ... 85
Politinė atskaitomybė: Komisijos skyrimas ir nepasitikėjimo pareiškimas ... 85
Administracinė atskaitomybė: parlamentinė priežiūra ir skaidrumas ... 89
Vykdomosios galios organizavimo ES aiškinimas ... 92
ES valdymo paklausa: selektyvus valstybių narių delegavimas ... 92
ES valdymo pasiūla: Komisijos prioritetai, verslumas ir privačių interesų paviliojimas ... 95
Išvada: dvigubos vykdomosios valdžios politika ... 97

3 SKYRIUS. TEISĖS AKTŲ LEIDYBOS POLITIKA ... 99
Įstatymų leidėjų koalicijų ir organizavimosi teorijos ... 99
ES teisės aktų leidybos sistemos raida ... 104
Teisės aktų leidybos politika Taryboje ... 108
Darbotvarkės organizavimas: pirmininkavimas, sektorinės tarybos ir komitetai ... 109
Balsavimo ir koalicijų politika Taryboje ... 112
Teisės aktų leidybos politika Europos Parlamente ... 118
Europos Parlamento narių elgsena: perrinkimas *versus* paaukštinimas ir politika ... 119
Darbotvarkės organizavimas: lyderystė, partijos ir komitetai ... 120
Koalicijų formavimas ... 127
Derybos dėl teisės aktų tarp Tarybos ir Europos Parlamento ... 130
Teoriniai ES bikameralizmo modeliai ... 134
Empiriniai Europos Parlamento galios įrodymai ... 138
Išvada: sudėtinga, bet pažįstama politika ... 142

4 SKYRIUS. TEISMINĖ POLITIKA ... 144
Politinės konstitucijų ir teismų teorijos ... 144
ES teisinė sistema ir Europos Teisingumo Teismas ... 149
Europos Teisingumo Teismo sudėtis ir veikla ... 150
Europos Teisingumo Teismo jurisdikcija ... 153
Europos Sąjungos konstitucionalizacija ... 154
Tiesioginis veikimas: ES teisė kaip žemės teisė nacionalinės valstybės piliečių atžvilgiu ... 155
Viršenybė: ES teisė kaip „viršesnė žemės teisė" ... 156
„Integracija per teisę" ir „ekonominis konstitucionalizmas" ... 158
Panašumas į valstybę: išorinis suverenitetas ir vidinė prievarta ... 159
Kompetenz-kompetenz: konfliktų dėl kompetencijos teisminė peržiūra ... 161
ES teisės įsiskverbimas į nacionalines teisines sistemas ... 163
Kiekybinis požiūris: nacionalinių teismų ETT preliminaraus nutarimo naudojimas ... 163

Kokybinis požiūris: ES teisinės sistemos pripažinimas nacionaliniuose teismuose ... 167
FS teisminės politikos aiškinimai ... 170
Teisinis formalizmas ir teisinė kultūra ... 170
Europos Teisingumo Teismo aktyvizmas ... 172
Strateginiai nacionaliniai teismai: teismų įgalinimas ir tarpteisminė konkurencija ... 173
Privatūs interesai: kiti ETT bylininkai ... 175
Strateginė valstybių narių vyriausybių elgsena ... 176
Išvada: nežinomas tikslas ar atsirandanti pusiausvyra? ... 179

II dalis. POLITIKA ... 181

5 SKYRIUS. VIEŠOJI NUOMONĖ ... 182
Socialinio politikos pagrindo teorijos ... 182
Visuomenės parama Europos Sąjungai: leidžiamojo konsensuso žlugimas 184
Didesnė ar mažesnė integracija: už ar prieš Europą? ... 187
Nacionaliniai pasidalijimai ... 187
Transnacionaliniai konfliktai: klasiniai interesai ... 193
Kiti transnacionaliniai pasidalijimai: amžius, švietimas, lytis, religija ir elitas *versus* masės ... 198
Kokia turėtų būti ES veikla: kairės ar dešinės Europa? ... 203
Rinkiminis ryšys: dviejų dimensijų sąsaja ... 207
Išvada: ES pliuralistinė visuomenė ... 210

6 SKYRIUS. DEMOKRATIJA, PARTIJOS IR RINKIMAI ... 212
Demokratija: partijų, lyderių ir politikos pasirinkimas ... 212
Debatai dėl „demokratijos deficito" ... 214
Partijos: konkurencija ir organizacija ... 218
Nacionalinės partijos ir Europa ... 219
Partijos europiniame lygmenyje ... 225
Rinkimai: Europos Parlamento rinkimai ir ES referendumai ... 232
Europos Parlamento rinkimai: nacionalinės ar Europos masto varžybos? 232
Referendumai dėl narystės ES ir sutarčių reformų ... 236
Demokratiškesnės Europos Sąjungos link? ... 242
Daugiau mažoritarinis ir/arba galingesnis Europos Parlamentas ... 243
Komisijos rinkimai: parlamentiniai ar prezidentiniai? ... 244
Išvada: demokratiškos Europos Sąjungos valdžios link? ... 247

7 SKYRIUS. ATSTOVAVIMAS INTERESAMS ... 249
Interesų grupių politikos teorijos ... 249
Lobizmas Europoje: interesų grupės ir ES politikos formavimas ... 253
Verslo interesai – didelės įmonės kaip politiniai veikėjai ... 255
Profesinės sąjungos, viešieji interesai ir socialiniai judėjimai ... 259
Teritoriniai interesai – daugiasluoksnio valdymo esmė ... 262

Nacionaliniai interesai ir konsensualinis kartelis ... 265
Atstovavimo interesams modelio aiškinimas ... 268
Atstovavimo paklausa: globalizacija ir europeizacija ... 268
Priėjimo pasiūla: politinė ekspertizė ir derybos dėl teisės aktų ... 271
Išvada: atstovavimo stilių mišinys ... 274

III dalis. POLITIKOS FORMAVIMAS ... 277

8 SKYRIUS. VIENINGOS RINKOS REGULIAVIMAS ... 278
Reguliavimo teorijos ... 278
Reguliavimo panaikinimas negatyvios integracijos keliu: vieninga rinka ir konkurencijos politika ... 283
Vieninga rinka ... 283
Konkurencijos politika ... 286
Naujieji liberalizavimo metodai: atviras koordinavimo metodas ir Lamfalussy'io procesas ... 290
Reguliavimo panaikinimo poveikis: liberalizavimas ir reguliuojama konkurencija ... 294
Reguliavimo politika pozityvios integracijos keliu: aplinkos ir socialinės politikos ... 296
Aplinkos politika ... 297
Socialinė politika ... 301
ES perreguliavimo režimas: tarp derinimo ir voliuntarizmo ... 307
ES reguliavimo politikų aiškinimas ... 308
Reguliavimo paklausa: tarpvyriausybinės derybos ... 309
Reguliavimo paklausa: privatūs interesai ir europliuralizmas ... 312
Reguliavimo pasiūla: politikos verslumas, idėjos ir sprendimų formavimas ... 313
Instituciniai suvaržymai: teisės normos ir politinė struktūra ... 315
Išvada: neoliberalizmas pasitinka socialinę rinką ... 317

9 SKYRIUS. IŠLAIDŲ POLITIKA ... 319
Viešųjų išlaidų ir perskirstymo teorijos ... 319
Europos Sąjungos biudžetas ... 324
Pajamų ir nuosavų išteklių sistema ... 324
Išlaidos ... 326
Kasmetinė biudžeto procedūra: „piniginės galia" ... 328
Bendra žemės ūkio politika ... 330
BŽŪP tikslai ir vykdymas ... 330
Problemos, susijusios su BŽŪP ... 331
BŽŪP reforma: naujos (gerovės) politikos rūšies kryptimi ... 332
Žemės ūkio politikos kūrimas: ar galima sulaužyti geležinį trikampį? 334
Sanglaudos politika ... 338
Politikos vykdymas ... 338
Poveikis: pasiūlos politika su neaiškiais suartėjimo padariniais ... 342
Sanglaudos politikos vykdymas: Komisija, vyriausybės ir regionai ... 343

Kitos vidaus politikos ... 345
Moksliniai tyrimai ir vystymasis ... 345
Infrastruktūra ... 348
Socialinė integracija ir Europos pilietinė visuomenė ... 348
ES išlaidų politikos aiškinimas ... 350
Tarpvyriausybinis derėjimasis: nacionaliniai sąnaudų ir naudos skaičiavimai ... 350
Privatūs interesai: žemdirbiai, regionai, mokslininkai ir „Europrivilegijos", suteikiamos politiniais sumetimais ... 353
Komisijos verslumas: daugiapakopės valdžios skatinimas ... 355
Institucinės taisyklės: vieningumas, balsų dauguma ir darbotvarkės nustatymas ... 356
Išvada: susietų gerovės sandorių komplektas ... 358

10 SKYRIUS. EKONOMINĖ IR PINIGŲ SĄJUNGA ... 360
Pinigų sąjungos politinė ekonomika ... 360
Ekonominės ir pinigų sąjungos raida Europoje ... 364
Delors'o pranešimas ... 365
Mastrichto sutarties sandara ... 366
Kas atitinka konvergencijos kriterijus? ... 368
Kitų klausimų sprendimas: nelaimingos Prancūzijos vyriausybės nuraminimas ... 371
Ekonominės ir pinigų sąjungos aiškinimas ... 372
Ekonominis racionalumas: ekonominė integracija ir pagrindinė optimali valiutos zona ... 372
Tarpvalstybinės derybos: prancūzų ir vokiečių sandoris ... 376
Nevalstybinių interesų grupių vykdomas darbotvarkės nustatymas: Komisija ir centriniai bankai ... 377
Idėjų galia: konsensusas dėl monetaristinės politikos ... 379
Pinigų ir ekonominė politika ekonominėje ir pinigų sąjungoje ... 381
Europos centrinio banko nepriklausomybė: patikimumo ir reputacijos užsitarnavimas ... 381
Europos centrinio banko sprendimų priėmimas nustatant palūkanų normas ... 384
Infliacijos objektai: santykiai tarp Europos centrinio banko ir EKOFINO ... 387
Nacionalinės fiskalinės politikos: Stabilumo ir augimo paktas ... 388
Europos fiskalinės politikos: biudžetiniai pervedimai ir mokesčių suderinimas ... 391
Darbo rinkos lankstumas: mobilumas, struktūrinės reformos ir susitarimai dėl atlyginimų ... 393
EPS išorinis poveikis ... 396
Išvada: politikos koordinavimo poreikis ... 397

11 SKYRIUS. PILIEČIŲ LAISVĖS IR SAUGUMO POLITIKOS ... 399
Pilietybės ir valstybės teorijos ... 399
ES laisvės ir saugumo politikos ... 402

Nuo laisvo darbo jėgos judėjimo link „laisvės, saugumo ir teisingumo" 402
Laisvas asmenų judėjimas ... 403
Pagrindinės teisės ir laisvės ... 406
Imigracijos ir prieglobsčio politikos ... 409
Policijos ir teismų bendradarbiavimas ... 413
ES laisvės ir saugumo politikų aiškinimas ... 416
Išorinis spaudimas: auganti tarptautinė migracija ir nusikalstamumas 416
Vyriausybių interesai: nuo aukštosios politikos prie reguliavimo nesėkmės ir rinkėjų reikalavimų ... 420
Biurokratų strategijos: biurų formavimas ir kontrolės paradigma ... 424
Viršnacionalinis verslumas: patikimumo ir atskaitomybės užtikrinimas 427
Išvada: paneuropinės valstybės griaučiai ... 430

12 SKYRIUS. UŽSIENIO POLITIKOS ... 432
Tarptautinių santykių ir politinės ekonomijos teorijos ... 432
Išorinės ekonominės politikos: laisvoji prekyba – ne „Europos tvirtovė" 436
ES prekybos struktūra ... 437
Bendra prekybos politika ... 438
Daugiašaliai prekybos susitarimai: GATT ir PPO ... 441
Dvišaliai preferenciniai prekybos susitarimai ... 443
Vystymosi politikos: pagalba ir prekyba pagal principą „viskas, išskyrus ginklus" ... 445
Išoriniai politiniai santykiai: ES užsienio politikos link ... 447
Bendradarbiavimo užsienio politikos srityje ir sprendimų priėmimo raida ... 447
Politikos sėkmė ir nesėkmė: persekiojama spragos tarp galimybių ir lūkesčių ... 454
ES užsienio politikų aiškinimas ... 457
Globalinė ekonominė ir geopolitinė (tarpusavio) priklausomybė ... 457
Nesutaikomi nacionalinio saugumo identitetai ir interesai ... 460
Vidaus ekonominiai interesai ... 462
ES vyriausybės ir multinacionalinės įmonės ... 462
Institucinės taisyklės: sprendimų priėmimo procedūros ir Komisijos darbotvarkės nustatymas ... 464
Išvada: „švelni supergalia" ... 466

13 SKYRIUS. IŠVADA: EUROPOS SĄJUNGOS PERMĄSTYMAS ... 468
Ko mus apie ES moko politikos mokslai? ... 468
Valdžios, politikos ir politikos formavimo veikimas Europos Sąjungoje 468
Ryšiai tarp valdžios, politikos ir politikos formavimo proceso Europos Sąjungoje ... 471
Ko apie politikos mokslus mus moko ES? ... 475

PRIEDAS. EUROPOS SĄJUNGOS SPRENDIMŲ PRIĖMIMO PROCEDŪROS 478

BIBLIOGRAFIJA ... 491

RODYKLĖ ... 550

LENTELIŲ IR SCHEMŲ SĄRAŠAS

Lentelės

1.1 lentelė. Pagrindiniai duomenys apie esamas ir būsimas ES valstybes nares 33
1.2 lentelė. Politikos kompetencijų paskirstymas Europos Sąjungoje ir JAV 44

2.1 lentelė. Barroso Komisija 67
2.2 lentelė. Komisijos pirmininkai 69
2.3 lentelė. Komisarų politinės karjeros 71
2.4 lentelė. Komisijos biurokratija Prodi'o Komisijos metu 73
2.5 lentelė. Autonominės vykdomosios ES agentūros 77
2.6 lentelė. Kaip veikia komitologija 80
2.7 lentelė. Įgyvendinimo komitetų veikla 82

3.1 lentelė. Sektorinių tarybų susitikimo dažnumas, 1980–2000 111
3.2 lentelė. Balsų svoris ir balsavimo galia Taryboje 114
3.3 lentelė. Europos Parlamento nariai, 2004 m. birželis 122
3.4 lentelė. Europos Parlamento komitetų veikla 1994–1999 m. kadenciją 125
3.5 lentelė. Politinių grupių balsavimo galia paprastosios ir absoliučios daugumos balsavime 128

4.1 lentelė. Prašymų pateikti preliminarų nutarimą pagal 234 straipsnį skaičius pagal valstybes nares 165
4.2 lentelė. Valstybių narių prašymai pateikti preliminarų nutarimą pagal 234 straipsnį pagal prašymo turinį 166
4.3 lentelė. Į ETT paduotos bylos dėl nepaklusimo, 1972–1993 m. 166

5.1 lentelė. Tautybė ir Europos integracija 189
5.2 lentelė. Socialinė klasė ir Europos integracija 195
5.3. lentelė. Kiti transnacionaliniai socialiniai pasidalijimai ir Europos integracija 201
5.4 lentelė. Elito ir masių paramos Europos integracijai palyginimas 202
5.5 lentelė. Padėtis kairės–dešinės skalėje bei ES politikos prioritetai 206

6.1 lentelė. Partijų ir politinių blokų rinkiminis stiprumas ... 220
6.2 lentelė. Politinių partijų stiprumas ES institucijose ... 227
6.3 lentelė. Partijų sanglauda Europos Parlamente ... 228
6.4 lentelė. Europos Parlamento rinkimų antraeiliškumo poveikis (procentais) ... 234
6.5 lentelė. Referendumai dėl Europos integracijos, 1972–2003 ... 237

7.1. lentelė. Interesų grupių tipai ir skaičius europiniame lygmenyje, 2001 ... 253
7.2. lentelė. Biurus Briuselyje turintys regionai ir vietovės 2004 m. ... 263
7.3 lentelė. Europos Parlamento narių kontaktai su interesų grupėmis pagal politines grupes, 2000 m. ... 273

8.1 lentelė. Vieningos rinkos švieslentė, 1997 ir 2003 m. ... 286
8.2 lentelė. Sutarties straipsniai ir sprendimų priėmimo procedūros ES socialinių teisės aktų srityje ... 302

9.1 lentelė. Viešosios išlaidos ES ir kitur 1994–2004 m. laikotarpiu ... 321
9.2 lentelė. ES biudžetas, finansinė perspektyva 2000–2006 m. (milijonai eurų) ... 327
9.3 lentelė. Kasmetinis biudžeto ciklas ... 329
9.4 lentelė. Žemės ūkio statuso valstybėse narėse pokyčiai, 1970–2000/1 m. 337
9.5 lentelė. Valstybių narių gautos lėšos pagal sanglaudos politiką, 2000–2006 m. (mln. eurų, 1999 m. kainomis) ... 341
9.6 lentelė. Išlaidos kitoms vidaus politikoms, 2004 m. ... 347

10.1 lentelė. Ekonominės ir pinigų sąjungos konvergencijos kriterijų atitikimas ... 370
10.2 lentelė. Prekybos integracija ES ir atvirumas pasaulio ekonomikai, 1994–2001m. ... 374
10.3 lentelė. Našumas, darbo išlaidos ir nedarbas ES ... 394
10.4 lentelė. Euras pasaulinėje ekonomikoje ... 396

11.1 lentelė. Tautinės mažumos ir migrantai Europos Sąjungoje ... 419
11.2 lentelė. Tyrimas, ar laisvės ir saugumo politikos turėtų būti kuriamos nacionaliniame, ar ES lygmenyje ... 423
12.1 lentelė. ES išorinė prekyba ... 439

Schemos

1.1 schema. Europos Sąjungos politinė sistema ... 29

2.1 schema. Europos Komisijos „biurokratinis nuokrypis" ... 53
2.2 schema. „Biurokratinio nuokrypio" kontrolė ribojant veiksmų laisvę ... 54

3.1 schema. Įstatymų leidėjų nepastovumas dvimatėje politikos erdvėje ... 101
3.2 schema. Kasmet pagal skirtingas teisės aktų priėmimo procedūras priimti ES teisės aktai ... 105
3.3 schema. Balsavimo Taryboje būdas, 1995–1998 ... 118
3.4 schema. Balsavimo Europos Parlamente būdas, 1999-2001m. ... 129

3.5 schema. ES teisės aktų leidybos procesas 132
3.6 schema. Tsebelio sąlyginio darbotvarkės nustatymo modelis 135

4.1 schema. Kolektyvinio veiksmo problema įgyvendinant bendrąją rinką 145
4.2 schema. Teismo veiksmų laisvė esant valdžių padalijimui 147
4.3. schema. Prašymų pateikti preliminarų nutarimą pagal 234 straipsnį skaičiaus išaugimas, 1961–1997 m. 164

5.1 schema. Visuomenės parama Europos integracijai, 1973–2003 (proc.) 186
5.2. schema. Klasės ir pajamų įtaka paramai ES 197
5.3 schema. Klasių pasiskirstymas dvimatėje ES politinėje erdvėje 208
5.4 schema. Trys politinės konkurencijos dėl ES klausimų modeliai 209

6.1 schema. Partijų šeimų pozicijos ES partinėje sistemoje 222
6.2 schema. Koalicijos Europos Parlamente 230

8.1 schema. Skirtumas tarp perskirstymo ir efektyvumo politikų 279
8.2 schema. Tarpvyriausybinės derybos dėl produkto ir proceso reglamentų 310

9.1 schema. ES nuosavų išteklių santykinė sudėtis, 1980–2001 m. (proc.) 325
9.2 schema. ES išlaidų santykinė sudėtis, 1980–2001 m. (proc.) 327
9.3 schema. Du fiskalinių pervedimų tarp valstybių narių aiškinimai 352

10.1 schema. Pinigų sąjungos sąnaudos ir nauda 373
10.2 schema. Ar ES yra optimali valiutos zona? 375
10.3 schema. Monetaristų ir Keyneso požiūriai į pinigų sąjungą 380

PRATARMĖ ANTRAJAM LEIDIMUI

Kai 1999 m. buvo išleistas pirmasis šios knygos leidimas, apie ES, kaip apie politinę sistemą, buvo galvojama vis dar kažkaip abejojant. Dabartinė situacija yra gerokai kitokia. Su 25 valstybėmis ir kodifikuotos „Konstitucijos" perspektyva dabar, atrodo, įmanoma galvoti apie ES kaip tiesiog apie dar vieną tarptautinę organizaciją, kuri gali būti suvokiama kaip „didžiųjų žaidėjų" (būtent Vokietijos, Prancūzijos ir Jungtinės Karalystės) prioritetų ir veiksmų junginys.

Tačiau ES raida gerokai pasunkino knygos taisymo užduotį. Kadangi ES tampa vis labiau sudėtinga, integruota ir svarbi, ES valdymo, politikos ir politikos formavimo tyrimų apimtys laipsniškai didėja. Todėl buvo neįmanoma perskaityti, įsisavinti ir apžvelgti visos svarbios naujos informacijos apie ES, kuri atsirado po pirmojo šios knygos leidimo. Be to, kad pateikčiau naujus empirinių įvykių nuo 1999 m. duomenis, bandžiau jungti ir perduoti daugelio naujų tyrimų idėjas bei įžvalgas. Jei neįtraukiau ar per mažai dėmesio skyriau kitiems tyrimams, tai yra labiau laiko ir erdvės suvaržymų, o ne tų tyrimų kokybės atspindys.

Norėčiau padėkoti Damianui Chalmersui, Hae-Wonui Junui ir Margaretai McCown už įvairių teksto dalių komentarus bei Willie Petersonui ir Derekui Beachui už viso juodraščio skaitymą ir taisymų siūlymą. Galiausiai nuo pirmojo knygos leidimo mano gyvenime įvyko du įvykiai – gimė mano vaikai Benas ir Ruth, kuriems aš ir skiriu šią knygą.

Londonas — *Simonas Hixas*

PRATARMĖ PIRMAJAM LEIDIMUI

Šios knygos idėja pirmiausiai man kilo 1991 m., kai studijavau Vakarų Europos politiką magistro laipsniui įgyti Londono ekonomikos ir politikos mokslų mokyklos Valdžios studijų departamente. Londono ekonomikos ir politikos mokslų mokykla yra reta įstaiga, turinti atskirus Tarptautinių santykių (TS) ir Valdžios studijų departamentus. Šioje mokykloje tyrimai ir mokymai apie Europos integraciją ir Europos Bendrijos (EB) institucijas tradiciškai buvo TS departamento veiklos sritis. Tačiau XX a. paskutinio dešimtmečio pradžioje, įsigaliojus bendrajai rinkai ir naujoms EB politikos kompetencijoms, numatytoms Suvestiniame Europos akte ir Mastrichto sutartyje, Valdžios studijų departamentas pasidarė suinteresuotas mokymu apie EB politiką ir valdžią bei jų tyrimais. Tačiau tuo metu buvo nedaug tai nagrinėjančios teorinės literatūros. „Neofunkcionalizmas" ir „tarpvyriausybiškumas" yra Europos integracijos teorijos ir todėl gali būti ribotai taikomos vyriausybei bei politikai nagrinėti. Tie, kurie domėjosi kasdieniniu EB darbu, daugiausiai turėjo tenkintis empirine ir indukcinio pobūdžio literatūra, esančia po „EB studijų skėčiu". Kaip valdžios studijų studentai, mes desperatiškai ieškojome teorinių tekstų apie atsirandančios Europos lygmens politinės sistemos valdžią, politiką ir politikos formavimą.

Vėliau, 1994 m., aš atsidūriau Vašingtone, Kolumbijos apygardoje, ir dirbau nepriklausomu Europos Sąjungos (ES) reikalų konsultantu, bandydamas pabaigti savo daktaro disertaciją Europos universiteto institutui, kuris yra Florencijoje. Dirbant Vašingtone viena iš man maloniausių užduočių buvo daugybės mokymo [kursų] apie tai, „Kaip Europos Sąjunga veikia" pravedimas keliems Jungtinių Valstijų valstybės departamento

pareigūnams. Man reikėjo knygos apie ES, kad galėčiau kalbėti žmonėms, kurie pirmiausia domėjosi ES politiniu procesu ir nekantravo tai palyginti su amerikietiškąja valdymo sistema. Labiausiai tiko Albertos Sbragia sudaryta knyga (Sbragia, 1992), išleista pagal projektą, skirtą *Brookings Institution*. Tačiau vis dar jaučiau, kad monografija būtų geriausia priemonė aiškiam ir išsamiam tekstui sukurti.

Vėliau, jau grįžęs prie akademinės veiklos 1996 m., ėmiausi planuoti ir rašyti knygą pirmiau Brunelio universitete Vakarų Londone, o vėliau „vėl namuose" – Valdžios studijų departamente, Londono ekonomikos ir politikos mokslų mokykloje. Šis procesas pasirodė esąs lengvesnis nei maniau. Nuo XX a. paskutinio dešimtmečio pradžios buvo smarkiai padaugėję politikos mokslininkų, kurie bandė nagrinėti ES kaip atsirandančią „politinę sistemą". Tai lėmė teorinės ir analitinės literatūros apie ES valdžią, politiką ir politikos formavimą protrūkį. Nuo pradžių ši nauja analizė pasirodė lyginamosios politikos žurnaluose (tokiuose kaip „Lyginamosios politinės studijos" – *Comparative Political Studies* ir „Vakarų Europos politika" – *West European Politics*) ir bendruose politikos mokslų žurnaluose (tokiuose kaip „Bendros rinkos studijų žurnalas" – *Journal of Common Market Studies* ir „Europos viešosios politikos žurnalas" – *Journal of European Public Policy*). Dėl šios priežasties nusprendžiau, kad [mano] užduotis turėtų būti tokia – pateikti plačią šio naujo tyrimo apžvalgą, o ne tik nušviesti, kaip šie nauji požiūriai yra susiję su bendrosiomis politikos mokslų aktualijomis.

Tikiuosi, kad ši knyga pasitarnaus keliais būdais. Pirma, ji gali būti naudojama kaip mokymosi priemonė apie ES valdžią, politinę veiklą ir politikos kryptis, ypač paskutinio kurso studentams ar diplomuotiems specialistams. Įvadiniams kursams ši knyga gali būti naudojama kaip papildomas šaltinis įvadiniams tekstams apie ES, tokiems kaip, pavyzdžiui, Dinano (1994), suprasti. Antra, ši knyga turėtų būti vadovas tiems, kurie yra įsitraukę į politikos mokslų ES tyrimą, ypač lyginamosios politikos ir lyginamosios viešosios politikos/viešojo administravimo srityse.

Ši knyga negalėtų būti išleista be draugų, šeimos bei kolegų padrąsinimo ir paramos. Norėčiau padėkoti savo leidėjui Stevenui Kennedy'ui ir Vincentui Wrightui iš Nuffieldo koledžo Oksforde, kurių padrąsinimas man buvo neįkainojamas rašant šią knygą. Taip pat norėčiau padėkoti savo kolegoms iš Londono ekonomikos ir politikos mokslų mokyklos, kurie skaitė ir komentavo įvairių skyrių juodraštinius variantus: Damianui Chalmersui, Keithui Dowdingui, Patrickui Dunleavy'ui ir Christopheriui

Hoodui. Ypač esu dėkingas Mattui Gabeliui, kuris perskaitė beveik visą knygą ir pateikė daug patarimų, kaip patobulinti tekstą ir išspręsti prieštaravimus. Esu dėkingas savo studentams iš Brunelio universiteto bei Londono ekonomikos ir politikos mokslų mokyklos, kurie turėjo iškęsti mano dažnai keistas ir nesuvokiamas mintis apie ES, ir kurie suteikė neįkainojamą atsakomąją reakciją į mano idėjas knygai, ypač Janas Meyer-Shalingas. Be to, suformuluoti mano idėjas šioje knygoje savo gilia įžvalga man padėjo mano draugai ir „bendrakeleiviai" tarptautinėje politikos mokslų bendruomenėje, ypač Karena Alter, Ceesas van der Eijkas, Markas Franklinas, Maria Green Cowles, Krisa Deschouwer, Davidas Farrellis, Liesbeta Hooghe, Husseinas Kassimas, Amie Kreppel, Chrisas Lordas, Howardas Machinas, Giandomenico Majone, Peteris Mairas, Gary Marksas, Ananda Menon, Andrew Moravcsikas, Markas Pollackas, Hermanas Schmittas, Tapio Raunio, Alberta Sbragia, Rogeris Scully, Paulas Taggartas, George'as Tsebelis, Helena Wallace, Williamas Wallace'as, Paulas Webbas, Antje Weineris ir Steve'as Wolinetzas. Ypač norėčiau padėkoti žmonėms ES institucijose, kurie tiek daug mane išmokė apie ES, ypač Pete'ui Brown-Pappamikailui, Richardui Corbettui, Francisui Jacobsui, Mike'ui Shackletonui ir Martinui Westlake'ui.

Galiausiai esu itin dėkingas savo tėvams – Godfrey ir Maureen Hixams, be kurių daugelį metų teiktos emocinės ir finansinės paramos aš niekada nebūčiau galėjęs atlikti savo svajonių darbo. Tačiau asmuo, kuris nusipelno didžiausio dėkingumo, yra mano žmona ir geriausia draugė Bethe Ginsburg. Ji buvo šalia nuo pat pradžių, ištvėrė mano atsidavimą tik rašymui ir mano abejojimą savimi, ji visada siūlė paramą ir patarimus kiekviename darbo etape. Bethe, aš skiriu šią knygą Tau.

Simonas Hixas

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS

ALDE	Liberalų ir demokratų aljansas Europai (angl. *Alliance of Liberals and Democrats for Europe*)
BPP	Bendra prekybos politika (angl. *CCP – Common Commercial Policy*)
BUSP	Bendra užsienio ir saugumo politika (angl. *CFSP – Common Foreign and Security Policy*)
BŽŪP	Bendra žemės ūkio politika (angl. *CAP – Common Agricultural Policy*)
COPA	Profesionalių žemės ūkio organizacijų konfederacija (angl. – *Confederation of Professional Agricultural Organizations*)
CoR	Regionų komitetas (angl. – *Committee of the Regions*)
DĮE	Grupė už demokratijų ir įvairovių Europą (angl. *EDD – Group for a Europe of Democracies and Diversity*)
EAPB	Europos anglies ir plieno bendrija (angl. *ECSC – European Coal and Steel Community*)
EB	Europos Bendrija (angl. *EC– European Community*)
ECB	Europos centrinis bankas (angl. – *European Central Bank*)
EEB	Europos ekonominė bendrija (angl. *EEC – European Economic Community*)
EKOFINAS	Ekonomikos ir finansų ministrų taryba (angl. *Ecofin – Council of Economic and Finance Ministers*)
ELDR	Europos liberalų, demokratų ir reformų partija (angl. – *European Liberal, Democrat and Reform Party*)
ELP	Europos liaudies partija (angl. *EPP – European People's Party*)
ELPA	Europos laisvosios prekybos asociacija (angl. *EFTA – European Free Trade Association*)
EP	Europos Parlamentas (angl. – *European Parliament*)
EPB	Europos politinis bendradarbiavimas (angl. *EPC – European Political Cooperation*)

EPS	Ekonominė ir pinigų sąjunga (angl. *EMS – Economic and Monetary Union*)
ERPF	Europos regioninės plėtros fondas (angl. *ERDF – European Regional Developement Fund*)
ERT	Europos pramonininkų apskritas stalas (angl. – *European Round Table of Industrialists*)
ES	Europos Sąjunga (angl. *EU – European Union*)
ESK/ŠŽK	Europos susivienijęs kairieji / Šiaurės žalieji kairieji (angl. *EUL/NGL – European United Left / Nordic Green Left*)
ESP	Europos socialistų partija (angl. *PES – Party of European Socialists*)
ETT	Europos Teisingumo Teismas (angl. *ECJ – European Court of Justice*)
ETUC	Europos profesinių sąjungų federacija (angl. – *European Trade Union Federation*)
EŽTK	Europos Žmogaus teisių konvencija (angl. *ECHR – European Convention on Human Rights*)
EŽŪVGF	Europos žemės ūkio valdymo ir garantijų fondas (angl. *EAGGF – European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*)
GATT	Bendrasis susitarimas dėl muitų tarifų ir prekybos (angl. – *General Agreement on Tariffs and Trade*)
GD	Generalinis direktoratas (angl. *DG – directorate-general*)
JT	Jungtinės Tautos (angl. *UN – United Nations*)
KDB	Kvalifikuotos daugumos balsavimas (angl. *QMV– qualified-majority voting*)
KOREPERAS	Nuolatinių atstovų komitetas (*COREPER* – angl. *Committee of Permanent Representatives*)
NATO	Šiaurės Atlanto sutarties organizacija (angl. – *North Atlantic Treaty Organization*)
OECD	Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (angl. – *Organization for Economic Cooperation and Developement*)
OVZ	Optimali valiutos zona (angl. *OCA – optimal currency area*)
PPO	Pasaulio prekybos organizacija (angl. *WHO – World Trade Organization*)
STE	Sąjunga už tautų Europą (angl. *UEN – Union for Europe of Nations*)
TVK	Tarpvyriausybinė konferencija (angl. *IGC– intergovernmental conference*)
TVR	Teisingumas ir vidaus reikalai (angl. *JHA – justice and home affairs*)
UNICE	[Europos] Pramonininkų ir darbdavių konfederacijų sąjunga (angl. – *Union of Industrial and Employer's Confederations [of Europe]*)
VES	Vakarų Europos Sąjunga (angl. *WEU – West European Union*)
VKM	Valiutų kurso mechanizmas (angl. *ERM – Exchange Rate Mechanism*)
Ž/EL.A	Žalieji / Europos laisvasis aljansas (angl. *G/EFA – Greens / European Free Aliance*)

1 SKYRIUS

ĮVADAS: ES POLITINĖS SISTEMOS AIŠKINIMAS

ES: politinė sistema, bet ne valstybė
Kaip ES politinė sistema veikia
Veikėjai, institucijos ir pasekmės: šiuolaikinių politikos mokslų pagrindai
Europos integracijos ir ES politikos teorijos
Politikos kompetencijos paskirstymas Europos Sąjungoje: „konstitucinis susitarimas"
Knygos struktūra

Europos Sąjunga (ES) yra nepaprastas laimėjimas. Tai yra savanoriško Europos nacionalinių valstybių ekonominio ir politinio susivienijimo proceso rezultatas. ES prasidėjo šešiomis valstybėmis, XX a. paskutiniame dešimtmetyje išaugo iki penkiolikos, 2004 m. išsiplėtė, kad įtrauktų kitas dešimt, o galiausiai gali apjungti dar penkias ar dešimt. ES prasidėjo kaip Anglių ir plieno bendrija ir išsirutuliojo į ekonominę, socialinę ir politinę sąjungą. Europos integracija taip pat sukūrė daugybę Europos lygmens valdžios institucijų, turinčių reikšmingus įgaliojimus daugelyje viešosios politikos sričių.

Tačiau ši knyga nepasakoja „Europos integracijos" istorijos, kadangi ši istorija jau yra smulkiai papasakota kituose veikaluose (pvz., Dedman, 1996; McAllister, 1997), ir nebando aiškinti Europos integracijos proceso bei svarbiausių „lūžio taškų" jame, kadangi tai irgi yra buvę daugelio politikos mokslų studijų bei teorijų plėtojimo objektu (pvz., Moravcsik, 1998; Stone Sweet *et al.*, 2001). Vietoj to, šios knygos tikslas – padėti suvokti, kaip ES veikia šiandien. Kas turi aukščiausią vykdomąją valdžią? Kokiomis aplinkybėmis Parlamentas gali daryti įtaką teisės aktų leidybai? Ar Teisingumo Teismas yra politiškai nekontroliuojamas? Kodėl vieni piliečiai remia centrinės valdžios institucijas, o kiti joms priešinasi? Kokia yra politinių partijų ir rinkimų svarba formuojant politinius pasirinkimus? Kodėl kai kurios socialinės grupės labiau nei kitos gali daryti įtaką politinei darbotvarkei? Ar politikos, taikomos bendrajai rinkai, yra reguliavimo panaikinimo, ar perreguliavimo pobūdžio? Kas laimi ir kas pralaimi iš išlaidų politikų? Kokios yra ekonominės ir pinigų integracijos politinės pasekmės? Ar iki šiol politikos plėtė ir gynė piliečių teises bei laisves? Ir

kaip plačiai centrinės valdžios institucijos gali veikti išvien pasaulinės politikos arenoje?

Mes ES galime traktuoti kaip unikalų eksperimentą. Tačiau aukščiau iškeltus klausimus galima pateikti apie kiekvieną demokratinę politinę sistemą. Politikos mokslų disciplina sukūrė daugybę teorinių priemonių ir analitinių metodų, kad atsakytų būtent į tokio pobūdžio klausimus. Vietoj bendros teorijos apie tai, kaip politinės sistemos veikia, politikos mokslai turi daugybę vidurinio lygmens paaiškinimų apie pagrindinius procesus, kurie yra bendri visoms politinėms sistemoms, pavyzdžiui, viešoji nuomonė, partijų konkurencija, interesų grupių mobilizacija, įstatymų leidžiamosios valdžios derėjimasis, galių delegavimas vykdomosioms ir biurokratinėms įstaigoms, ekonominės politikos formavimas, piliečių santykiai su valstybine valdžia ir tarptautiniai politiniai bei ekonominiai santykiai. Todėl pagrindinis šios knygos teiginys yra tas, kad norėdami suprasti, kaip ES veikia, turėtume naudoti priemones, metodus ir tarpsistemines teorijas, taikomas bendroms valdžios, politikos ir politikos kūrimo studijoms. Šitaip mokymas ir tyrimai apie Europos Sąjungą politikos moksluose gali būti vyraujančios krypties dalimi.

Šis įvadinis skyrius nustato bendrąjį šios užduoties kontekstą ir paaiškina, kaip ES gali būti „politinė sistema", bet kartu nebūti „valstybė". Toliau pristatomi pagrindiniai interesai, institucijos ir procesai ES politinėje sistemoje ir šių elementų ryšiai. Vėliau skyriuje apžvelgiamos kelios esminės šiuolaikinių politikos mokslų prielaidos ir aptariama, kaip šios prielaidos yra taikomos trijose pagrindinėse ES politikos teorijose. Galiausiai šiame skyriuje aprašomas politikos kompetencijos paskirstymas tarp nacionalinio ir ES lygmens.

ES: politinė sistema, bet ne valstybė

Gabrielis Almondas (1956) ir Davidas Eastonas (1957) pirmieji sukūrė formalizuotą sistemą politinės sistemos apibrėžimui ir analizei. Šiuolaikiškiausi politikos mokslų specialistai atmeta funkcionalistų prielaidas ir tokių projektų milžiniškus teorinius tikslus. Nepaisant to, Almondo ir Eastono apibrėžimai išliko. Jų demokratinių politinių sistemų esmines charakteristikas sudaro keturi pagrindiniai elementai:

1. Egzistuoja stabili ir aiškiai apibrėžta institucijų struktūra kolektyviniam sprendimų priėmimui ir visuma taisyklių, reguliuojančių santykius tarp tų institucijų ir jų viduje.

2. Piliečiai ir socialinės grupės savo politinių tikslų siekia per politines sistemas tiesiogiai arba per tarpininkaujančias organizacijas, tokias kaip interesų grupės arba politinės partijos.
3. Kolektyviniai sprendimai politinėje sistemoje turi didelę įtaką ekonominių išteklių ir socialinių bei politinių vertybių paskirstymui visoje sistemoje.
4. Egzistuoja tęstinė tarpusavio sąveika („grįžtamasis ryšys") tarp šių politinių sprendimų ir naujų reikalavimų sistemai, naujų sprendimų ir t. t.

ES turi visus šiuos elementus. Pirma, institucinio stabilumo ir sudėtingumo lygis ES yra daug didesnis nei bet kurioje kitoje tarptautinėje politinėje santvarkoje. Pagrindinis institucinis kvartetas – Komisija, Taryba, Europos Parlamentas (EP) ir Europos Teisingumo Teismas – buvo sukurtas XX a. šeštąjį dešimtmetį. Vėlesnės sutartys ir sutarčių reformos – 1952[1] m. Paryžiaus sutartis (įsteigusi Europos anglių ir plieno bendriją), 1958 m. Romos sutartis (įsteigusi Europos ekonominę bendriją ir Europos atominės energijos bendriją), 1987 m. Suvestinis Europos aktas, 1993 m. Mastrichto sutartis (sutartis dėl Europos Sąjungos), 1999 m. Amsterdamo sutartis, 2003 m. Nicos sutartis ir Sutartis dėl Konstitucijos Europai (pasirašyta 2004 m. liepą, bet dar neratifikuota) – šioms institucijoms suteikė platesnį nei anksčiau spektrą vykdomųjų, teisės aktų leidžiamųjų ir teisminių galių. Be to, šios institucinės reformos sukūrė puikiai išplėtotą taisyklių ir procedūrų sistemą, kontroliuojančią, kaip ES institucijos šias galias taiko. Faktiškai ES sprendimų priėmimo taisyklių sistema tikriausiai yra labiausiai formalizuota ir sudėtingiausia lyginant su bet kuria kita politine sistema pasaulyje.

Antra, kadangi ES institucijos prisiėmė šias valstybines galias, vis daugiau grupių – nuo individualių korporacijų ir verslo asociacijų iki profesinių sąjungų, aplinkosaugos bei vartotojų grupių ir politinių partijų – bando daryti spaudimą sistemai. Grupės, užimančios galingiausią ir labiausiai institucionalizuotą poziciją ES sistemoje, yra ES valstybių narių vyriausybės ir politinės partijos, sudarančios tas vyriausybes. Iš pirmo žvilgsnio ypatinga vyriausybių svarba sistemoje ES daro panašią į kitas tarptautines organizacijas, tokias kaip Jungtinės Tautos bei Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacija. Tačiau Europos Sąjungoje vals-

[1] Vertėjo pastaba: pateikiama sutarčių įsigaliojimo, o ne pasirašymo data.

tybių narių vyriausybės neturi politinių reikalavimų monopolio. Kaip ir visose demokratinėse santvarkose, reikalavimai ES kyla iš sudėtingo viešųjų ir privačiųjų grupių tinklo, kur visos grupės varžosi tarpusavyje, siekdamos paveikti ES politinį procesą, pagrįsti arba apginti savo interesus ar norus.

Trečia, ES sprendimai yra itin svarbūs ir darantys įtaką visai ES. Pavyzdžiui:

- ES politikos faktiškai apima visas viešosios politikos sritis, įskaitant rinkos reguliavimą, socialinę politiką, aplinkos apsaugą, žemės ūkį, regioninę politiką, mokslinius tyrimus ir plėtrą, policijos viešosios tvarkos ir teisinę kontrolę, pilietybę, žmogaus teises, tarptautinę prekybą, užsienio politiką, gynybą, vartotojų reikalus, transportą, visuomenės sveikatą, švietimą ir kultūrą.
- Kai kurių mokslininkų vertinimais, ES nustato daugiau kaip 80 procentų taisyklių, kontroliuojančių prekių, paslaugų ir kapitalo gamybą, paskirstymą ir mainus valstybių narių rinkose (pvz., Majone, 1996).
- Vidutiniškai ES institucijose kasmet priimama daugiau kaip 100 norminių aktų – daugiau nei daugelyje kitų demokratinių valstybių.
- Pirminės ir antrinės ES teisės aktai yra dalis valstybių narių „šalies teisės", ir ES teisė yra viršesnė už nacionalinę teisę.
- ES biudžetas gali pasirodyti mažas, palyginus su nacionalinių vyriausybių biudžetais, bet kai kurios ES valstybės narės iš ES biudžeto gauna beveik 5 procentus jų nacionalinio bendrojo vidaus produkto.
- ES reguliavimo ir pinigų politikos turi didžiulę netiesioginę įtaką galių ir išteklių paskirstymui tarp individų, grupių ir tautų Europoje.
- ES laipsniškai veržiasi į valstybių vidaus valdymo sferą, į jų galią nustatyti savas kryptis tokiose ginčytinose srityse kaip mokesčiai, imigracija, policijos kontrolė, užsienio ir gynybos politika.

Trumpai: neabejotina, kad ES veiklos rezultatai turi didelės įtakos „valdžios kontroliuojamam vertybių paskirstymui" (Easton, 1957) ir lemia, „kas, ką, kada ir kaip gauna" Europos visuomenėje (Lasswell, 1936).

Galiausiai ES politinės sistemos politinis procesas yra nuolatinis Europos politinio gyvenimo bruožas. Kas tris mėnesius vykstantys valsty-

bių narių vyriausybių ir valstybių vadovų susitikimai (Europos vadovų taryboje) gali būti vienintelė sistemos charakteristika, kuri pastebima daugeliui piliečių. Tai gali sudaryti įspūdį, kad ES iš esmės funkcionuoja periodiškai vykstančių aukščiausio lygio susitikimų principu, kaip ir kitos tarptautinės organizacijos. Tačiau tikroji ES politikos esmė slypi nuolatinėje tarpusavio sąveikoje ES institucijų viduje ir tarp institucijų Briuselyje, tarp nacionalinių vyriausybių ir Briuselio, įvairių departamentų viduje nacionalinėse valstybėse, dvišaliuose susitikimuose tarp vyriausybių bei tarp privatiems interesams atstovaujančių asmenų ir vyriausybės pareigūnų Briuselyje ir nacionaliniu lygmeniu. Taigi kitaip nei kitų tarptautinių organizacijų, ES veikla faktiškai kiekvieną dieną vykdoma daugialypėje aplinkoje.

Įdomu yra tai, kad ES neturi „teisėto prievartos panaudojimo monopolio". Dėl to ES nėra „valstybė" tradicine, „vėberiškąja", žodžio prasme. Prievartos taikymas per policijos ir saugumo pajėgas išlieka ES valstybių narių nacionalinių vyriausybių rankose. Tačiau ankstyvieji politinės sistemos teoretikai tikėjo, kad politinė sistema negali egzistuoti be valstybės. Pavyzdžiui, Almondas (1956, p. 395) atkreipia dėmesį, jog:

> Kraštutinės, visapusiškos ir teisėtos fizinės prievartos panaudojimas yra valstybių išimtinis monopolis ir politinė sistema ypač rūpinasi apimtimi, kryptimi ir sąlygomis, veikiančiomis tą fizinės prievartos panaudojimą.

Tačiau daugelis šiuolaikinių socialinių mokslų teoretikų atmeta šį valstybės ir politinės sistemos susiliejimą. Pavyzdžiui, Badie ir Birnbaumas (1983, p. 135–137) įrodinėja, kad:

> Valstybė turėtų būti suvokiama kaip unikalus reiškinys, naujovė, sukurta tam tikrame geografiniame ir kultūriniame kontekste. Taigi neteisinga laikyti valstybę vieninteliu visuomenių valdymo būdu visais laikais ir visose vietose...

Jų nuomone, valstybė paprasčiausiai yra tam tikros politinių, ekonominių ir socialinių santykių, vyravusių Vakarų Europoje nuo XVI iki XX a. vidurio, struktūros rezultatas, kurioje aukštas civilizacijos lygis, diferenciacija, universalumas ir industrializacija buvo būtini vyriausybėms, kad šios būtų veiksmingos. Kitais žodžiais tariant, skirtingose aplinkose valdžia ir politika galėtų būti kuriamos ir be klasikinio valstybės aparato.

Būtent tokia situacija vyravo Europoje XX amžiaus pabaigoje. ES politinė sistema yra smarkiai decentralizuota ir išskaidyta, pagrįsta savano-

rišku valstybių narių ir jų piliečių atsakomybės prisiėmimu ir remiasi suborganizacijomis (egzistuojančiomis nacionalinėmis valstybėmis), kad galėtų administruoti prievartą ir kitas valstybės valdžios formas.

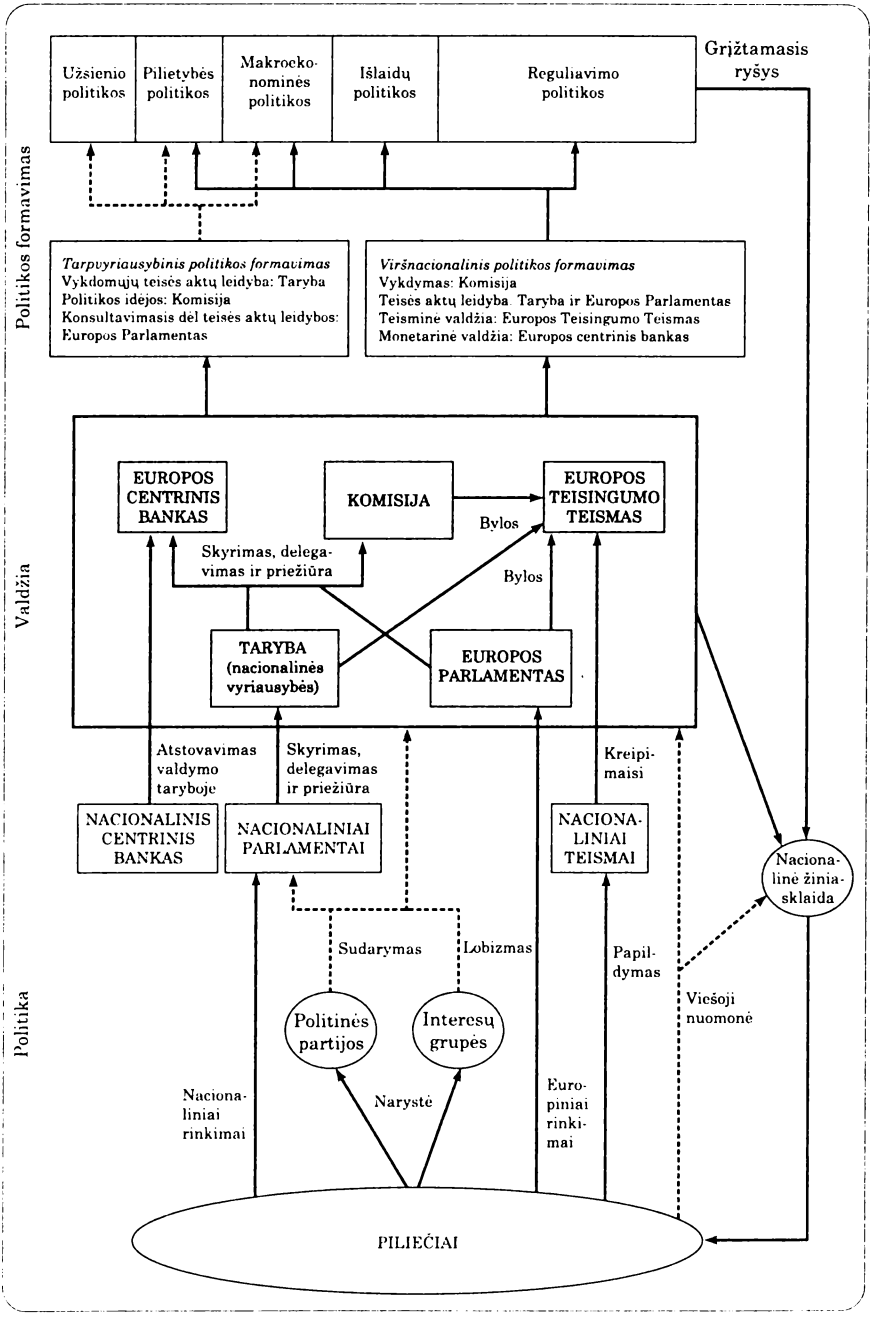
Kitais žodžiais tariant, Europos integracija sukūrė naują ir sudėtingą politinę sistemą. Dėl to, žinoma, buvo naujai apibrėžtas valstybės vaidmuo Europoje. Tačiau ES, kardinaliai nekeisdama valstybės teritorinės organizacijos, gali funkcionuoti kaip visavertė politinė sistema, kitaip nei miesto-valstybės evoliucijos iki nacionalinės valstybės atveju ankstyvuoju šiuolaikinės Europos istorijos laikotarpiu.

Kaip ES politinė sistema veikia?

1.1 schemoje pavaizduoti pagrindiniai interesai, institucijos ir procesai ES politinėje sistemoje (strėlėmis nurodytos ryšių kryptys: ištisinės strėlės žymi stiprų – tiesioginį – ryšį, punktyrinės strėlės žymi silpnesnį – netiesioginį – ryšį). Sistemos pagrindas yra ES piliečiai – 25 valstybių narių piliečiai. Jie savo reikalavimus ES sistemai pateikia keliais kanalais. Nacionaliniuose rinkimuose piliečiai renka savo nacionalinių parlamentų narius, vėliau formuojančius (ir prižiūrinčius) vyriausybes, kurioms yra atstovaujama ES Taryboje. Europiniuose rinkimuose piliečiai renka Europos Parlamento narius. Susibūrę į politines partijas ir interesų grupes, piliečiai papildo šių organizacijų-tarpininkių gretas, ir taip dalyvauja ES politikoje. Iškeldami ieškinius nacionaliniuose teismuose ir Teisingumo Teisme, piliečiai daro įtaką ES teisės raidai ir vykdymui. Šios sąsajų grandinės rezultatas yra tas, kad valstybės pareigūnai visose ES institucijose atsižvelgia į viešąją nuomonę nustatydami savo prioritetus ir pasirinkdami savo veiksmus ES politikos formavimo procese.

Du pagrindiniai tarpininkaujančių asociacijų tipai masinę publiką susieja su ES politikos procesu. Pirma, politinės partijos yra svarbiausios politinės organizacijos visose moderniose demokratinėse sistemose. Partijos yra organizacijos vienminčių politinių lyderių, suvienijančių jėgas, kad išplėtotų specifinę politinę darbotvarkę; politiniai lyderiai siekia visuomenės paramos šiai darbotvarkei ir siekia įgyti politinę valdžią, kad įgyvendintų tą darbotvarkę. Politinės partijos daro įtaką kiekvienai ES institucijai. Nacionalinės partijos varžosi dėl postų nacionalinėje vyriausybėje, ir šių varžybų laimėtojams yra atstovaujama Taryboje. Europos Komisijos na-

1.1 SCHEMA. Europos Sąjungos politinė sistema



riai taip pat yra partiniai politikai: jie siekė savo karjeros nacionalinėje partinėje organizacijoje, jie skolingi už savo postus juos kandidatais iškėlusiems ir parėmusiems nacionalinės partijos lyderiams, ir dažniausiai siekia sugrįžti į politines partijų varžybas. Europos Parlamento nariai yra renkami pagal (nacionalinių) partijų sąrašus ir Europos Parlamente formuoja „politines grupes", siekdami struktūruoti politinę organizaciją ir konkurenciją Europos Parlamente. Ir pagrindinėse partijų šeimose partinės organizacijos kiekvienoje valstybėje narėje ir ES institucijose yra susijusios per transnacionalines partijų federacijas.

Antra, interesų grupės yra atskirų piliečių savanoriškos organizacijos, tokios kaip profesinės sąjungos, verslo asociacijos, vartotojų ir aplinkosauginių grupės. Šios organizacijos suformuojamos savo narių interesams politiniame procese remti arba ginti. Taip yra ir ES, kaip ir bet kurioje demokratinėje sistemoje. Nacionalinės interesų grupės stengiasi paveikti nacionalines vyriausybes arba tiesiogiai prieiti prie ES institucijų, ir skirtingų valstybių narių vienmintės interesų grupės suvienija jėgas, kad paveiktų Komisiją, Tarybos darbo grupes bei Europos Parlamento narius. Be to, interesų grupės finansuoja politines partijas, kad šios atstovautų jų nuomonėms nacionalinėje ir ES politikoje. Kiekvienoje politikos srityje valstybės tarnautojai ir interesų grupių atstovai sudaro „politikos tinklus", kad nuodugniai apsvarstytų politikos kompromisus. Ir, imdamosi teisinių veiksmų nacionaliniuose teismuose bei Teisingumo Teisme, interesų grupės daro įtaką ES teisės taikymui.

Toliau eina ES institucijos ir „valdymo" procesas šių institucijų viduje bei tarp jų. Taryba sutelkia valstybių narių vyriausybes ir yra suskirstyta į keletą sektorinių nacionalinių ministrų tarybų (pvz., Žemės ūkio ministrų taryba). Taryba atlieka tiek vykdomąsias, tiek teisės aktų leidžiamąsias funkcijas: ji rengia vidutinio ir ilgojo laikotarpio politines darbotvarkes ir yra vyraujanti institucija ES teisės aktų leidybos procese. Taryba dažniausiai priima sprendimus vieningai, bet kai kuriems svarbiems klausimams (kai valstybių narių balsai yra vertinami pagal jų dydį ir sprendimams priimti reikia didžiosios daugumos balsų) naudoja ir kvalifikuotos daugumos balsavimą (KDB). Be to, Taryboje kiekviena vyriausybė renka savo Komisijos narius ir vyriausybės kolektyviai paskiria Komisijos pirmininką.

Kita pagrindinė atstovaujamoji institucija Europos Sąjungoje yra Europos Parlamentas. Europos Parlamentą sudaro 732 Europos Parlamento

nariai, kurie yra renkami visoje Europoje vykstančiuose rinkimuose kas penkeri metai. Europos Parlamentas turi įvairių teisės aktų leidybos konsultavimo, pataisų teikimo ir ES teisės aktų leidybos procedūrų vetavimo galių. Be to, Europos Parlamentas gali koreguoti ES biudžetą. Europos Parlamentas prižiūri, kaip Komisija ir Taryba įgyvendina savo vykdomąją valdžią, balsuoja Tarybai skiriant Komisijos pirmininką ir visą Komisijos kolegiją (įgaliojimų suteikimo procedūra), ir turi galią atleisti Komisiją, balsuodamas dėl nepasitikėjimo.

Europos Komisiją sudaro 25 Komisijos narių politinė „kolegija" (po vieną iš kiekvienos valstybės narės) bei 36 generalinių direktoratų ir kitų administracinių tarnybų biurokratija. Komisija yra atsakinga už politinių pasiūlymų inicijavimą ir jau patvirtintos politikos vykdymo priežiūrą, taigi ji yra pagrindinė vykdomoji ES grandis.

Aukščiausia teisminė valdžia yra Europos Teisingumo Teismas (ETT), kuris glaudžiai bendradarbiauja su nacionaliniais teismais – stebi, kaip įgyvendinama ES teisė. Be to, ES turi nepriklausomą monetarinę valdžią – Europos centrinių bankų sistemą – kuri yra sudaryta iš Europos centrinio banko (ECB) ir valstybių narių centrinių bankų ekonominėje ir pinigų sąjungoje (EPS).

Šių institucijų formuojamos politikos yra penkių rūšių:

- *Reguliavimo politikos*: tai yra taisyklės, taikomos laisvam prekių, paslaugų, kapitalo ir asmenų judėjimui bendrojoje rinkoje, ir kurios įtraukia daugelio nacionalinių techninių standartų derinimą, tokių kaip aplinkos ir socialinė bei bendra konkurencijos politika.
- *Išlaidų politikos:* šios politikos apima ES biudžeto išteklių perskirstymą, ir joms priklauso bendra žemės ūkio politika, socioekonominės ir regioninės sanglaudos politikos bei tyrimų ir plėtros politikos.
- *Makroekonominės politikos:* šios politikos yra vykdomos ekonominėje ir pinigų sąjungoje, kur Europos centrinis bankas valdo pinigų tiekimo ir palūkanų normų politiką, o Taryba vykdo valiutų kursų politiką ir koordinuoja bei prižiūri nacionalinių mokesčių ir užimtumo politikas.
- *Piliečių politikos* – tai yra taisyklės, skirtos ekonominėms, politinėms ir socialinėms ES piliečių teisėms plėsti ir apsaugoti; jos įtraukia bendradarbiavimą teisingumo ir vidaus reikalų srityje, bendras prieglobsčio ir imigracijos politikas, policijos ir teismų bendradarbiavimą bei nuostatas dėl „ES pilietybės".

- *Užsienio politikos* – jomis siekiama užtikrinti, kad tarptautinėje arenoje ES veiktų vieningai; jos įtraukia prekybos politikas, išorinių ekonominių santykių, bendrą užsienio ir saugumo politiką bei Europos saugumo ir gynybos politiką.

Europos Sąjungoje yra du pagrindiniai politikos formavimo procesai. Pirma, dauguma reguliavimo ir išlaidų politikų ir kai kurios piliečių bei makroekonominės politikos yra priimamos viršnacionalinių (kvazifederalinių) procesų būdu: kur Komisija yra vykdomoji grandis (turinti politikos iniciatyvos monopolį); teisės aktai yra priimami remiantis dvejų rūmų procedūromis tarp Tarybos ir Europos Parlamento (ir Taryba dažniausiai naudoja kvalifikuotą balsų daugumą); ES teisė tiesiogiai veikia ir turi viršenybę nacionalinės teisės atžvilgiu ir ETT turi visas teisminės peržiūros ir galutinio sprendimo priėmimo galias.

Antra, dauguma makroekonominių, piliečių ir užsienio politikų yra priimamos tarpvyriausybinių procesų būdu – kur Taryba yra pagrindinė vykdomoji ir teisės aktų leidybos grandis (ir Taryba dažniausiai veikia naudodama vieningą balsavimą); Komisija gali generuoti politines idėjas, bet jos darbotvarkės sudarymo galios yra ribotos; vienintelis EP turi teisę būti konsultuojamas Tarybos; ir ETT teisminės peržiūros galios yra apribotos.

Galiausiai egzistuoja grįžtamasis ryšys tarp politikos rezultatų iš ES politinės sistemos bei naujų piliečių reikalavimų sistemai. Tačiau ši grįžtamojo ryšio kilpa Europos Sąjungoje yra silpnoka palyginus su kitomis politinėmis sistemomis. ES piliečiai didžiąją dalį informacijos apie ES politikas ir ES valdymo procesus gauna iš nacionalinės spaudos, radijo ir televizijos, o ne iš paneuropinių žiniasklaidos kanalų. Be to, nacionalinė žiniasklaida daugiausiai dėmesio yra linkusi skirti nacionalinei valdžiai ir politikai, o ne Europos lygmens politikai. Kaip rezultatas, nacionaliniai elitai yra pagrindiniai ES naujienų „vartų sergėtojai": sprendžiantys, kuri informacija yra svarbi ir kaip ji turėtų būti pateikiama nacionalinėje aplinkoje. Tiktai socialinės grupės, kurios turi tiesioginius kontaktus su ES institucijomis, tokios kaip ūkininkai ar kai kurios verslo grupės, gali sutrukdyti nacionaliniams elitams filtruoti ES informaciją.

1.1 lentelėje pateikiami pagrindiniai socioekonominiai ir politiniai duomenys apie ES valstybes nares ir jų atstovavimą ES institucijose. Kaip rodo šie duomenys, nė viena valstybė narė nėra nei fiziškai, nei ekonomiškai ar politiškai pakankamai pajėgi vyrauti ES. Tam tikra prasme kiekviena valstybė narė yra mažuma ES politinėje sistemoje.

1.1 LENTELĖ. Pagrindiniai duomenys apie esamas ir būsimas ES valstybes nares

Valstybė narė	Įstojimo data	Socioekonominiai duomenys		Politiniai duomenys		Atstovavimas ES institucijose		
		Gyv. sk. (2003) (mln.)	BVP/vienam asmeniui (2004) (Eurais, pagal perkamosios galios standartą)	Pagrindinės politinės partijos ir gauti balsai paskutiniuose Parlamento rinkimuose (%)	Teritorinė-administracinė struktūra	Balsai Taryboje pagal KDB	Komisijos nariai	Europos Parlamento nariai (2004)
Austrija	1995	8,1	27700	KD 42, SD 36	Federacinė	10	1	18
Belgija	1952	10,4	26570	SD 28, L 27, KD 19	Federacinė	12	1	24
Kipras	2004	0,7	19690	KK 35, K 34	Unitarinė	4	1	6
Čekija	2004	10,2	15880	SD 30, K 25, KK 19	Unitarinė	12	1	24
Danija	1973	5,4	27700	L 31, SD 29	Unitarinė	7	1	14
Estija	2004	1,4	11020	Cen 25, K 25, L 18	Unitarinė	4	1	6
Suomija	1995	5,2	24910	L 25, SD 23, KD 19	Unitarinė	7	1	14
Prancūzija	1952	59,6	25770	K 24, SD 24	Regioninė	29	1	78
Vokietija	1952	82,5	24940	SD 39, KD 39	Federacinė	29	1	99
Graikija	1981	11,0	18,700	K 46, SD 41	Unitarinė	12	1	24
Vengrija	2004	10,1	13970	SD 42, K 41	Unitarinė	12	1	24
Airija	1973	4,0	30590	K 42, KD 23	Unitarinė	7	1	13
Italija	1952	57,3	23960	K 45, SD 35	Regioninė	29	1	78
Latvija	2004	2,3	9530	K 24, SD 19, L 17	Unitarinė	4	1	24
Lietuva	2004	3,5	10800	SD 31, Cen 20, L 17	Unitarinė	7	1	13
Liuksemburgas	1952	0,4	46560	KD 30, SD 24, L 22	Unitarinė	4	1	6

1.1 LENTELĖS TĘSINYS

Valstybė narė	Įstojimo data	Socioekonominiai duomenys		Politiniai duomenys		Atstovavimas ES institucijose		
		Gyv. sk. (2003) (mln.)	BVP/vienam asmeniui (2004) (Eurais, pagal perkamosios galios standartą)	Pagrindinės politinės partijos ir gauti balsai paskutiniuose Parlamento rinkimuose (%)	Teritorinė-administracinė struktūra	Balsai Taryboje pagal KDB	Komisijos nariai	Europos Parlamento nariai (2004)
Malta	2004	0,4	17450	K 52, SD 48	Unitarinė	3	1	5
Nyderlandai	1952	16,2	26900	KD 29, SD 27, L 18	Unitarinė	13	1	27
Lenkija	2004	38,2	10920	SD 41, K 13	Regioninė	27	1	54
Portugalija	1986	10,4	17100	K 40, SD 38	Unitarinė	12	1	24
Slovakija	2004	5,4	11970	N 20, K 15	Unitarinė	7	1	14
Slovėnija	2004	2,0	17450	L 36, K 16	Unitarinė	4	1	7
Ispanija	1986	40,7	21770	SD 43, K 38	Regioninė	27	1	54
Švedija	1995	8,9	25700	SD 40, K 15	Unitarinė	10	1	19
Jungtinė Karalystė	1973	59,3	27080	SD 41, K 32, L 18	Unitarinė/Regioninė	29	2	78
Bulgarija		7,8	7450	Cen 43, K 18, SD 18	Unitarinė	10	1	17
Rumunija		21,8	7460	SD 37, N 20	Unitarinė	14	1	33
ES 15		379,4	25210			237	15	570
ES 25		453,7	22940			345	25	732

Pastabos: KK – kraštutiniai kairieji, SD – socialdemokratai, L – liberalai, Cen. – centristai, KD – krikščionys demokratai, K – konservatoriai, N – nacionalistai.

Šaltinis: Eurostatas; OECD; Rinkimai pasaulyje (http://www.electionworld.org/election.htm).

Veikėjai, institucijos ir pasekmės: šiuolaikinių politikos mokslų pagrindai

Politikos mokslai yra valdžios, politikos ir politikos formavimo procesų sisteminė studija. Šiuolaikinės disciplinos ištakos yra XIX amžiaus pabaiga, kai tokie žmonės kaip Woodrow Wilsonas, Robertas Michelsas, Knutas Wickselis, Lordas Bryce'as ir Maxas Weberis pirmieji išplėtojo metodus ir kategorijas politinėms institucijoms, įskaitant ir biurokratiją, vyriausybes, parlamentus ir politines partijas, analizuoti. Tarpukariu „bihevioristinė revoliucija" dėmesį perkėlė nuo politikos struktūrinių ypatybių prie „metodologinio individualizmo" (Almond, 1966). Šis naujas metodas siekė paaiškinti politines pasekmes labiau kaip politinių veikėjų (tokių kaip elitas, biurokratai, rinkėjai, politinės partijos ir interesų grupės) interesų, motyvų ir veiksmų rezultatą, o ne kaip institucijų ir politinių struktūrų (tokių kaip konstitucijos, sprendimų priėmimo taisyklės ir visuomenės normos) galios rezultatus. Tačiau XX a. devintąjį ir paskutinį dešimtmečiais su „naujojo institucionalizmo" etikete buvo grįžta prie domėjimosi institucijomis, ir nuo tada daugelis šiuolaikinių politikos mokslų specialistų integruoja teorijas ir prielaidas apie politinius veikėjus ir institucijas vienoje analitinėje struktūroje (Shepsle, 1989; Thelen ir Steinmo, 1992; Hall ir Taylor; 1996).

Pradedant nuo veikėjų, bendra politikos mokslų teorijų prielaida yra ta, kad politiniai veikėjai yra „racionalūs" (žr., pvz., Dunleavey, 1990; Tsebelis, 1990). Vadinasi, veikėjai turi aiškią „prioritetų" visumą dėl to, kokių pasekmių jie nori iš politinio proceso. Pavyzdžiui, partijų lyderiai nori būti perrinkti, biurokratai nori padidinti savo biudžetus arba maksimizuoti savo nepriklausomybę nuo politinio įsikišimo, teisėjai nori stiprinti savo teisminės peržiūros galias, o interesų grupės nori stiprinti politikas, kurios didintų jų narių gerovę. Be to, esant šiems prioritetams, veikėjai veikia racionaliai, vykdydami strategiją, kuri, labiausiai tikėtina, sukels jų norimas pasekmes. Taigi partijų lyderiai užims poziciją, artimesnę pagrindiniams rinkėjams, biurokratai bandys padidinti viešojo sektoriaus dalį, teisėjai priims sprendimus, kurie stiprins įstatymo viršenybę, o interesų grupės užsiims lobizmu tų valstybės pareigūnų atžvilgiu, kurie, tikimasi, turės daugiausia įtakos priimant sprendimus politinių derybų procese.

Tačiau politiniai veikėjai neformuoja savo prioritetų ir nesirenka savo strategijų izoliuoti; jie turi atsižvelgti į vieni kitų interesus ir laukiamus veiksmus. „Stipriosios" racionalaus pasirinkimo teorijos daro prielaidą,

kad politiniai veikėjai turi išsamią informaciją apie veikėjų prioritetų nustatymą sistemoje ir dėl to gali tiksliai numatyti konkrečios strategijos rezultatus. Visgi išsamios informacijos sąlyga dažnai nėra tenkinama, ir tai nulemia nenumatytus veiksmų bei politinių sprendimų padarinius. Bet kuriuo požiūriu, politinės pasekmės yra vertinamos kaip strateginės sąveikos tarp konkuruojančių veikėjų rezultatas. Kartais ši sąveika nulemia geriausias pasekmes jos dalyviams – tai vadinama „optimaliomis" pasekmėmis. Bet labai dažnai veikėjai yra priversti laikytis strategijų, nevedančių prie geriausių pasekmių – kaip žinomame „kalinio dilemos" žaidime (žr. 4 skyrių). Kai tai įvyksta, rezultatas vadinamas „suboptimaliu".

Kalbant apie institucijas plačiąja prasme svarbu yra tai, kad jos labiausiai riboja politinių veikėjų elgesį. Institucijos gali būti „formalios", tokios kaip konstitucijos ir veikimo taisyklės, arba „neformalios", tokios kaip elgesio normos, bendri įsitikinimai ir ideologijos (North, 1990). Vienas iš formalios institucijos pavyzdžių yra renkamo valstybės pareigūno fiksuota kadencija, kuri įspraudžia valstybės pareigūną į tam tikrą „laiko tarpsnį" ir šitaip leidžia pareigūnui neatsižvelgti į strategijų ar politikos pasekmių galimą ilgalaikį poveikį. Institucijos nulemia tikėtinus atskirų veiksmų padarinius ir taip leidžia pasirinkti geriausią strategiją konkrečiam tikslui pasiekti. Todėl institucijos gali kurti ir specifines pasekmes („pusiausvyrą"), kurių neatsirastų, jei institucijų nebūtų ar jos būtų pakeistos (Riker, 1980). Kai tai vyksta, tokios pasekmės yra vadinamos „struktūros sukelta pusiausvyra" (Shepsle, 1979).

Tačiau institucijos nėra nepajudinamos. Jei kuris nors politinis veikėjas galvos, kad jo/jos gerovė bus labiau tikėtina esant kitokiai institucijų sistemai, jis sieks pakeisti institucinę sanklodą. Taigi veikėjai turi prioritetus politinių institucijų atžvilgiu ir veikia esant šiems „instituciniams prioritetams" taip pat, kaip ir siekdami savo pagrindinių politinių tikslų. Dėl šios priežasties „institucinio pasirinkimo" procesas nesiskiria nuo strateginės sąveikos dėl politikos pasekmių (North, 1990; Tsebelis, 1990). Politinių derybų metu, kai deramasi dėl politikos krypčių ir institucijų, egzistuoja prioritetų ir esamų institucijų struktūra. Bet institucinio pasirinkimo žaidime pasekmė yra „institucinė pusiausvyra" (Shepsle, 1986), kuri toliau gali sukurti kitą politikos pusiausvyrą, atsiradusią dėl naujų politines derybas reglamentuojančių taisyklių visumos.

Apibendrinę galime sakyti, kad esminė šiuolaikinių politikos mokslų teorinė prielaida gali būti išreikšta šia „pagrindine politikos lygtimi" (Hinich ir Munger, 1977, p. 17):

Prioritetai + Institucijos = Pasekmės

Prioritetai yra asmeniniai politinių veikėjų norai ir pageidavimai; institucijos yra formalios ir neformalios taisyklės, nustatančios, kaip priimami kolektyviniai sprendimai; ir pasekmės (viešosios politikos ir naujos institucinės formos) atsiranda dėl sąveikos tarp šių prioritetų ir institucijų. Ši paprasta lygtis rodo ir dvi esmines politikos taisykles:

- Jei keisis prioritetai, keisis ir pasekmės, net jei institucijos išliks nepakitusios.
- Jei keisis institucijos, keisis ir pasekmės, net jei prioritetai išliks nepakitę.

Taigi politika yra nuolatinis procesas. Politiniai veikėjai pasirenka veiksmus, maksimaliai tenkinančius jų prioritetus esant konkrečių institucinių suvaržymų sanklodai ir konkrečių strateginių interesų struktūrai. Bet kai kurie veikėjai keičia savo prioritetus, pavyzdžiui, į valdžią atėjus naujiems politikams. Arba politiniai veikėjai kolektyviai nusprendžia pakeisti institucijas. Bet kuriuo atveju veikėjai imasi naujų veiksmų, kurie veda prie naujos politinės arba institucinės pusiausvyros, kuri veda prie naujų prioritetų, atitinkančių egzistuojantį politikos *status quo*, ir taip toliau.

Pasiekus tam tiktą institucinę ir politinę pusiausvyrą, šios institucijos ir politikos kryptys dažniausiai yra „užrakinamos". Pirma, nepaisant naujų politinių veikėjų atsiradimo ar veikėjų prioritetų pasikeitimo, kai kurie veikėjai nuolat turi stimulų užkirsti kelią bet kokiems naujojo *status quo* pokyčiams. Šie veikėjai vadinami „*veto* žaidėjais", ir kuo daugiau *veto* žaidėjų yra derybų situacijoje, tuo sunkiau pakeisti politiką ar institucijas (Tsebelis, 2002). Antra, kai vėliau iškyla naujų klausimų ar pasikeičia politikos aplinkos situacija, politikos pasirinkimai yra lyginami su egzistuojančia politikos pusiausvyra, o ne su politikos situacija, kuri vyravo pradžioje, kai buvo susitarta dėl pusiausvyros. Todėl politika dažnai yra „priklausoma nuo eigos", taigi specifinė institucinė ar politikos sankloda turi ilgalaikes pasekmes, kurių veikėjai iš anksto nebuvo įvertinę pradinėje derybų situacijoje, pavyzdžiui, dėl to, kad veikėjų akiratis buvo per siauras arba jiems trūko informacijos ar žinių apie jų sprendimų ilgalaikį poveikį (North, 1990; Pierson, 2000).

Šios prielaidos lengvai gali būti pritaikomos Europos Sąjungai. Kaip aptarėme anksčiau, Europos Sąjungos sistemoje yra daug politinių veikėjų (nacionalinės vyriausybės, viršnacionalinės institucijos, politinės parti-

jos nacionaliniame ir europiniame lygmenyje, biurokratai nacionalinėse ir ES administracijose, interesų grupės bei fiziniai asmenys, t. y. rinkėjai) ir ES institucinė bei politinė aplinka yra sudėtinga. Kad paaiškintume, kaip ES veikia, privalome suprasti visų šių veikėjų interesus, jų strateginius santykius vienas kito atžvilgiu, jų elgesio institucinius suvaržymus, jų optimalias politikos strategijas ir institucines reformas, kurių jie sieks, kad geriau pasiekų savo tikslus.

Europos integracijos ir ES politikos teorijos

Daugelis šiuolaikinių ES mokslininkų aprašo Europos Sąjungą kaip politinę sistemą (pvz., Attinà, 1992; Andersen ir Eliassen, 1993; Quermonne, 1994; Leibfried ir Pierson, 1995; Wessels, 1997a), o kai kurie ankstesni Europos Bendrijos (EB) mokslininkai įrodinėjo, kad Europos integracija kūrė naują „politinę sistemą" (pvz., Lindberg ir Scheingold, 1970). Tačiau mažai šiuolaikinių teoretikų mėgina sukurti sisteminę konceptualią struktūrą, kad ES politinės sistemos studijas susietų su valdžios, politikos ir politikos formavimo visoje politinėje sistemoje studijomis. Šioje knygoje pristatoma konceptuali struktūra nėra sudaryta iš vieno teorinio požiūrio, kuris paaiškina viską apie ES. Laimei, „didžiosios" politinės sistemos teorijos žlugo XX a. septintąjį dešimtmetį tam, kad būtų pakeistos tarpsisteminių politinių procesų vidutinio lygmens aiškinimais. Kaip jau aptarta, pagrindinis šios knygos argumentas yra tas, kad daug ką galima sužinoti paprasčiausiai taikant šias tarpsistemines teorijas Europos Sąjungai. Tai yra uždavinys, kuris labai skiriasi nuo „didžiųjų teorijų" apie Europos integraciją kūrimo. Vis dėlto „integracijos teorijos" yra bet kokios ES politikos teorijos intelektualiniai kelrodžiai (plg. Hix, 1994, 1998a).

Pirmoji ir ilgiausiai išsilaikiusi didžioji Europos integracijos teorija yra neofunkcionalizmas (Haas, 1958, 1961; Lindberg, 1963, Lindberg ir Scheinhold, 1970, 1971). Pirmiausia Ernsto Haaso išplėtotas pagrindinis neofunkcionalizmo argumentas yra tas, kad Europos integracija yra deterministinis procesas, pagal kurį „tam tikras veiksmas, susijęs su specifiniu tikslu, sukuria situaciją, kurioje pradinis tikslas gali būti pasiektas tik atlikus tolesnius veiksmus, kurie savo ruožtu sukuria kitas sąlygas ir naujus poreikius ir taip toliau" (Lindberg, 1963, p. 9). Kaip platesnės tarptautinių santykių „liberaliosios mokyklos" dalis neofunkcionalistai tiki, kad varomosios jėgos, slypinčios už šio „susiliejimo" proceso, yra labiau

nevalstybiniai veikėjai negu suverenios nacionalinės valstybės. Vidaus socialinių interesų atstovai (tokie kaip verslo asociacijos, profesinės sąjungos ir politinės partijos), siekdami paramos savo ekonominiams ir ideologiniams interesams, daro spaudimą dėl tolesnės politikos integracijos, o Europos institucijos (ypač Komisija) pasisako už didesnių galių delegavimą viršnacionalinėms institucijoms, kad padidintų savo įtaką politikos pasekmėms.

Neofunkcionalizmo nesėkmė paaiškinti Europos integracijos sulėtėjimą XX a. septintąjį dešimtmetį ir toliau sekęs EB tarpvyriausybinių elementų stiprinimas vedė prie visiškai priešingos Europos integracijos teorijos, žinomos kaip tarpvyriausybiškumas, atsiradimo (pvz., Hoffman, 1966, 1982; Taylor, 1982; Moravcsik, 1991). Kilęs iš „realistų mokyklos" tarptautiniuose santykiuose, tarpvyriausybiškumas teigia, kad Europos integracijos varomoji jėga yra Europos nacionalinių valstybių interesai ir veiksmai. Pagal šį aiškinimą pagrindinis vyriausybių tikslas yra ginti jų geopolitinius interesus, tokius kaip nacionalinis saugumas ir suverenitetas. Sprendimų priėmimas Europos lygmeniu yra vertinamas kaip nulinės sumos žaidimas, kuriame „praradimai nėra atlyginami laimėjimais kituose reikaluose: niekas nenori būti kvailinamas" (Hoffman, 1966, p. 882). Vadinasi, neofunkcionalistų „integracijos logikai" tarpvyriausybinio požiūrio atstovai priešpriešina „įvairovės logiką, [kuri] reiškia, kad esminės svarbos nacionaliniams interesams srityse valstybės pirmenybę teikia apibrėžtumui arba pačių kontroliuojamam neapibrėžtumui, pasitikėdamos savo kompetencija, o ne nekontroliuojamam neapibrėžtumui esant naujų klaidų tikimybei" (ten pat, p. 882).

Šie du požiūriai buvo du Europos integracijos studijų kertiniai akmenys nuo XX a. aštuntojo dešimtmečio. Vėlesnės mokslininkų kartos buvo priverstos išmokti šias teorijas faktiškai atmintinai ir aiškinti, kaip jų pačių teorijos siejasi su šiais dominuojančiais požiūriais, dažniausiai prisijungdami prie vieno ar kito. Tačiau atsirado trys naujos teorinės koncepcijos kaip pagrindinės naujos konstrukcijos, siekiant suprasti valdžią, politiką ir politikos formavimą Europos Sąjungoje.

Pirma, Andrew Moravcsikas išplėtojo teoriją, kurią jis vadina „liberaliuoju tarpvyriausybiškumu" (Moravcsik, 1993, 1988; Moravcsik ir Nicolaïdis, 1999). Liberalusis tarpvyriausybiškumas ES sprendimų priėmimo procesą skaido į du etapus, kurių kiekvienas yra paremtas viena iš klasikinių integracijos teorijų. Pirmajame etape valstybės vidaus ekonominiams ir socialiniams veikėjams kyla Europos politikos „poreikis" ir – kaip ir

pagal neofunkcionalizmo bei liberaliąją tarptautinių santykių teoriją – tie veikėjai, turėdami ekonominių interesų, varžosi, kad nacionalinės vyriausybės paremtų šiuos interesus ES sprendimų priėmimo procese. Antrajame etape Europos politika yra „papildoma" tarpvyriausybiniais sandoriais, tokiais kaip sutarčių reformos ir biudžeto susitarimai. Kaip ir tarpvyriausybininkų požiūriu, valstybės yra laikomos unitariniais veikėjais ir viršnacionalinės institucijos daro ribotą įtaką galutinėms pasekmėms. Beje, kitaip nei klasikinė tarptautinių santykių realizmo teorija, Moravcsikas teigia, kad valstybės pirmenybę teikia daugiau ekonominiams nei geopolitiniams interesams, kad valstybių prioritetai nėra griežtai nustatyti (kadangi skirtingos grupės gali laimėti politines varžybas valstybės viduje), kad valstybių prioritetai skirtingais klausimais skiriasi (taigi viena valstybė narė gali palaikyti Europos įsikišimą vienoje politikos srityje, bet priešintis kitoje), ir kad derybos tarp valstybių gali duoti teigiamos sumos, o ne paprasčiausiai nulinės sumos, rezultatus. Nepaisant visko, pagal liberaliojo tarpvyriausybiškumo teoriją ES vyriausybės išlieka pagrindiniais veikėjais ES politinėje sistemoje, ir institucinės reformos, kaip ir kasdienės politikos pasekmės, yra sunkiai laimimų derybų ir kompromisų tarp valstybių narių interesų rezultatas.

Antra, Gary Marksas, Paulas Piersonas, Alecas Stone'as Sweetas, Markusas Jachtenfuchsas, Beate Kohler-Koch, be viso kito, išplėtojo alternatyvių aiškinimų sistemą su „viršnacionalinio valdymo" etikete (Marks *et al.*, 1996; Pierson, 1996; Sandholtz ir Stone Sweet, 1997; Kohler-Koch, 1999; Stone Sweet *et al.*, 2001; Jachtenfuchs, 2001; Hix, 2002). Nors šios mokslininkų grupės idėjos ir daug kuo skiriasi, sutampa jų požiūris į ES kaip į sudėtinę institucinę ir politikos aplinką, kurioje yra daugybė kintančių interesų ir veikėjų bei ribota informacija apie sutarčių reformų ar kasdienių teisės aktų leidybos ar vykdomųjų sprendimų ilgojo laikotarpio poveikį. Tai veda prie bendros išvados, kad valstybių narių vyriausybės visiškai visko nekontroliuoja ir viršnacionalinės institucijos (Komisija, Europos Parlamentas ir Europos Teisingumo Teismas) daro didelę nepriklausomą įtaką institucinėms ir politikos pasekmėms. Pavyzdžiui, Piersonas (1996) Europos integracijos trajektoriją aiškina trimis pakopomis. Laiku T_0 valstybių narių vyriausybės susitaria dėl tam tikro institucinių taisyklių rinkinio ar politinių sprendimų, kuriais yra deleguojamos galios vienai ar kitai ES institucijai. Laiku T_1 atsiranda nauja derybinė aplinka su naujais valstybių narių prioritetais, naujomis viršnacionalinių institucijų galiomis ir strategijomis bei naujomis sprendimų priėmimo taisyklėmis ir politikos

kompetencijomis ES lygmenyje. Tada laiku T_2 yra pasirenkama nauja politikos kryptis arba tam tikras institucinių taisyklių rinkinys. Bet dėl laiku T_1 įvykusių pokyčių ir dėl naujas galias įgijusių viršnacionalinių institucijų strateginio elgesio, laiku T_2 priimtas valstybių narių sprendimas labai skiriasi nuo to, kurį jos būtų priėmusios laiku T_1, svarstydamos tą patį sprendimą. Kitais žodžiais, pirmame etape valstybių narių vyriausybės kontroliavo situaciją. Vyriausybių sprendimai sukuria tam tikrą „eigos priklausomybę", kuri visą laiką nulemia tolesnį politinių galių ir kompetencijų perdavimą ES institucijoms.

Trečia, George'as Tsebelis, Geoffas Garrettas, Markas Pollackas, Geraldas Schneideris, Fabio Franchino, be viso kito, pasisako už aiškesnį „racionalaus pasirinkimo institucionalistų" požiūrį į ES politiką (Schneider ir Cederman, 1994; Tsebelis, 1994; Tsebelis ir Garrett, 1996, 2001; Pollack, 1997a, 2003; Franchino, 2004; Jupille, 2004). Šie teoretikai pradeda nuo formalių (ir dažnai matematinių) tam tikros derybų situacijos modelių. Remiantis šiais modeliais generuojamos išankstinės prielaidos apie galimą politikos pusiausvyrą, galių perdavimo viršnacionalinėms institucijoms mastą, apie tai, kokį nuožiūros laipsnį turės viršnacionalinės institucijos lyginant su valstybėmis narėmis ir taip toliau. Kartais šių modelių taikymas nulemia prielaidas, kurios yra artimos liberalaus tarpvyriausybiškumo atstovų požiūriui: pavyzdžiui, manoma, kad mažai nenumatytų trumpojo laikotarpio pasekmių būna tuo atveju, kai valstybių narių vyriausybės turi priimti sprendimą vieningai ir turi tikslią informaciją apie viena kitos prioritetus ir ES institucijų prioritetus (kaip ES sutarčių reformos tarpvyriausybinėje konferencijoje atveju). Tačiau kai kurie racionalaus pasirinkimo institucionalizmo atstovų modeliais pagrįsti aiškinimai yra panašūs ir į viršnacionalinio valdymo atstovų požiūrį: pavyzdžiui, kad tuo atveju, kai darbotvarkės sudarymas yra Komisijos, Europos Parlamento ar Europos Teisingumo Teismo rankose arba kai informacija politikos procese yra neišsami, tai pasekmes kontroliuoja viršnacionalinės institucijos labiau nei valstybės narės (Schneider ir Cederman, 1994). Kitais žodžiais, vietoj to, kad ES politiką traktuotų kaip kontroliuojamą arba valstybių narių vyriausybių, arba ES institucijų, šis požiūris bando suprasti, kokiomis konkrečiomis sąlygomis gali atsirasti šios dvi viena kitai priešpriešinamos pasekmės.

Šių trijų šiuolaikinių ES politikos teorijų skirtumai lengvai gali būti pervertinti (Aspinwall ir Schneider, 2000; Pollack, 2001). Visi trys požiūriai yra perėmę prielaidas ir argumentus iš bendrų politikos mokslų ir po-

litinės sistemos studijų. Jie visi trys taiko tuos pačius tyrimo metodus: naudojamos teorinės prielaidos siekiant išgeneruoti teiginius, kurie vėliau yra tikrinami empirinėje realybėje. Todėl nuspręsti, kuri teorija yra „teisinga", nėra tas pat, kaip nuspręsti, kurios teorijos prielaidos apie veikėjus, institucijas ir informaciją yra artimiausios realybei. Teorijos gerumas priklauso nuo to, kaip išsamiai ir sklandžiai ji gali paaiškinti konkrečių faktų visumą. Tačiau vienos teorijos yra veiksmingesnės, o kitos – platesnės, ir visos jos yra linkusios gerai paaiškinti skirtingus dalykus. Pavyzdžiui, liberalaus tarpvyriausybiškumo teorija naudoja kelias paprastas prielaidas ir, remdamasi šiomis prielaidomis, išveda gana įtikinamus paaiškinimus apie daugelį istoriją formuojančių susitarimų. Tačiau ši teorija, atrodo, yra mažiau pajėgi paaiškinti sudėtingesnę kasdienės politikos aplinką Europos Sąjungoje (plg. Rosamond, 2000; Peterson, 2001). Racionalaus pasirinkimo institucionalizmo teorija labiau siekia koncentruotumo nei platumo, kelias paprastas prielaidas taikydama ribotam empirinių atvejų ratui, ir ši teorija yra tinkama numatyti pasekmes, kai operuojama apibrėžtomis taisyklėmis ir išsamia informacija. Viršnacionalinio valdymo požiūris naudoja sudėtingesnę prielaidų sistemą ir labiau gali paaiškinti platesnę ES sistemos politikos pasekmių visumą ir ilgojo laikotarpio ES raidos trajektoriją. Galiausiai skirtingų teorijų pajėgumai gali būti vertinami tik tokiais atvejais, kai remiantis tomis teorijomis išvedamos aiškiai identifikuojamos ir priešingų prielaidų sistemos apie tuos pačius empirinius reiškinius.

Tai gali atrodyti kaip gana paini diskusija. Tačiau ši pagrindinių teorinių pozicijų ES politikoje apžvalga yra esminė norint suprasti kituose skyriuose pateikiamo labiau empiriškai grindžiamo tyrimo intelektualinį pamatą. Paskutinis „statybinis blokas" yra pagrindinės žinios apie politikos kompetencijos paskirstymą ES sistemoje.

Politikos kompetencijos paskirstymas Europos Sąjungoje: „konstitucinis susitarimas"

Europos Sąjungoje, kaip ir visose politinėse sistemose, kai kurios politikos kompetencijos yra paskiriamos centriniam valdžios lygmeniui, o kitos – vietos valdžios lygmeniui. Normatyviniu požiūriu, politikas skirtingiems lygmenims reikėtų paskirstyti tam, kad būtų pasiekta visų geriausių politikos rezultatų. Pavyzdžiui, jei kuriama vidaus rinka, vidaus pre-

kybos kliūčių panaikinimas gali būti valdomas tik iš centro. Be to, politikas, kai valstybės sprendimai gali turėti neigiamos įtakos kaimyninei šaliai („išorinis efektas"), pavyzdžiui, aplinkosaugos ar gamybos standartų srityje, geriausia reguliuoti centralizuotai. Su politikomis, kur piliečių prioritetai yra vienodi skirtingose vietovėse, pavyzdžiui, pagrindinių socialinių ir pilietinių teisių srityje, tikriausiai galėtų būti tvarkomasi centralizuotai (žr. Alesina *et al.*, 2002). Ir pagal klasikinę „iždo federalizmo" teoriją centras turėtų būti atsakingas tiek už palūkanų normų nustatymą, tiek už pajamų paskirstymą iš turtingų šalių neturtingosioms remiantis tuo, kad centrinės monetarinės politikos neišvengiamai suvaržo valstybių mokesčių ir gerovės politikas (Brown ir Oates, 1987; Oates, 1999). Bet pagal naują „rinką apsaugančio federalizmo" teoriją centras turėtų nustatyti griežtus biudžeto apribojimus valstybių išlaidoms (kad užkirstų kelią dideliems deficitams), o reguliavimo ir išlaidų politikos turėtų būti decentralizuotos, kad paskatintų konkurenciją ir inovacijas tarp skirtingų politinių santvarkų (Weingast, 1995; Quin ir Weingast, 1997).

Skirtingai, remiantis pozityvistiniu požiūriu, kompetencijų paskirstymas yra specifinių konstitucinių ir politinių susitarimų rezultatas ir būdas, kuriuo skirtingus politinius tikslus turintys veikėjai veikia šių susitarimų kontekste (Riker, 1975; McKay, 1996, 2001). Pavyzdžiui, socialdemokratai dažniausiai teikia pirmenybę reguliavimo ir iždo politikų centralizacijai (įskaitant pajamų perskirstymą ir pagrindinių vertybių paskirstymą), o ekonomikos liberalai pirmenybę teikia stipriai centrinės valdžios vykdomų politikų stabdžių ir atsvarų sistemai. Be to, vieni konstituciniai kompetencijos paskirstymai yra mažiau lankstūs, o kiti – lankstesni. Pavyzdžiui, kur centro ir valstybių kompetencijos yra aiškiai apibrėžtos ir yra nepriklausoma teisminė ginčų dėl kompetencijos priežiūra, tos valstybės yra labiau apsaugotos nuo „nuokrypio" link centro. Ir atvirkščiai, kur kompetencijos yra padalytos pagal funkcines, o ne jurisdikcines linijas – priskiriant skirtingus vaidmenis centrui ir valstybėms kiekvienoje politikos srityje (kai, pavyzdžiui, bendrųjų politikos tikslų nustatymas priskiriamas centrui, o politikos detalių nustatymas – valstybėms) – mažiau suvaržomas centrinės valdžios plėtimasis. Nepaisant visko, esant bet kokioms konstitucinėms sandaroms, kompetencijų paskirstymas niekada nėra galutinai įtvirtintas ir visose daugiasluoksnėse politinėse sistemose ilgalaikė tendencija yra politikos centralizacija.

1.2 lentelėje yra parodyta kompetencijų evoliucija Europos Sąjungoje ir JAV. Šis pavyzdys yra skirtas įspūdžiui susidaryti, jame yra panaudoti

1.2 LENTELĖ. Politikos kompetencijų paskirstymas Europos Sąjungoje ir JAV

	Europos Sąjunga					Jungtinės Amerikos Valstijos				
	1950	1957	1968	1993	2004	1790	1870	1940	1980	2004
REGULIAVIMO POLITIKOS										
Prekių ir paslaugų judėjimas	1	2	3	4	4	1	3	4	4	4
Kapitalo judėjimas	1	1	1	4	4	1	3	4	4	4
Asmenų judėjimas	1	2	3	4	4	1	3	4	4	4
Konkurencijos taisyklės	1	2	3	4	4	1	1	4	4	4
Prekių standartai	1	2	3	4	4	1	1	4	4	4
Aplinkosaugos standartai	1	2	2	3	3	–	–	3	4	3
Sveikatos ir saugos standartai pramonėje	1	2	2	3	3	1	1	3	4	3
Darbo rinkos standartai	1	1	1	3	3	1	1	2	3	2
Finansinių paslaugų reguliavimas	1	1	1	3	4	1	1	2	3	3
Energijos gamyba ir paskirstymas	1	2	2	3	3	1	1	3	3	3
IŠLAIDŲ POLITIKOS										
Žemės ūkio kainų palaikymas	1	1	4	4	4	1	2	4	4	4
Regionų plėtra	1	1	1	3	3	1	1	3	4	3
Tyrimai ir vystymas	1	1	2	2	2	1	1	2	3	2
Socialinė gerovė ir pensijos	1	1	1	2	2	1	1	3	4	3
Visuomenės sveikatos apsauga	1	1	1	2	2	1	1	3	3	3
Visuomenės švietimas	1	1	1	1	2	1	1	2	4	3
Viešasis transportas	1	1	1	1	1	1	1	2	3	2
Valstybinis aprūpinimas būstu	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2
MONETARINĖS IR MOKESČIŲ POLITIKOS										
Palūkanų normų/dotacijų nustatymas	1	1	2	3	4	2	3	4	4	4
Valiutų klausimai	1	1	1	1	4	1	4	4	4	4
Pardavimo ir akcizo mokesčių lygių nustatymas	1	1	1	4	4	2	2	2	3	2
Pajamų mokesčių lygių nustatymas	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3

1.2 LENTELĖS TĘSINYS

	Europos Sąjunga					Jungtinės Amerikos Valstijos				
	1950	1957	1968	1993	2004	1790	1870	1940	1980	2004
PILIEČIŲ POLITIKOS										
Imigracija ir prieglobstis	1	1	1	2	3	2	4	4	4	4
Pilietinių teisių apsauga	1	1	1	2	2	2	2	2	4	4
Policijos darbas ir viešosios tvarkos palaikymas	1	1	1	2	2	1	2	3	3	3
Baudžiamasis teisingumas	1	1	1	1	1	2	2	3	3	3
UŽSIENIO POLITIKOS										
Derybos prekybos srityje	1	1	3	4	4	3	3	4	4	4
Diplomatija ir narystė tarptautinėse organizacijose	1	1	1	2	3	3	3	4	4	4
Ekonominė ir karinė pagalba	1	1	1	2	3	3	4	4	4	4
Gynyba ir karas	1	1	1	1	2	4	4	4	4	4
Humanitarinė pagalba ir pagalba vystymuisi	1	1	1	3	3	4	4	4	4	4

Pastabos: 1 = visi politiniai sprendimai priimami valstybės/valstijos lygmenyje (ES nacionaliniame/regioniniame lygmenyje; JAV valstijų lygmenyje); 2 = kai kurie politiniai sprendimai priimami centriniame lygmenyje (ES lygmenyje arba JAV federaliniame lygmenyje); 3 = politiniai sprendimai priimami tiek valstybės/valstijos, tiek centriniame lygmenyje; 4 = dauguma politinių sprendimų priimami centriniame lygmenyje. ES: 1950 m. – prieš visas sutartis, 1957 m. – EEB sutartis, 1968 m. – Sujungimo sutartis, 1993 m. – Mastrichto sutartis. JAV: 1790 m. – Konstitucijos ratifikavimo pabaiga, 1870 m. – pertvarkos era, 1940 m. – Naujasis kursas; 1980 m. – prieš Reagano valdymą.

Šaltinis: Schmitter (1996); Donohue ir Pollack (2001); Alesina *et al.* (2002).

įvairūs antriniai šaltiniai ir todėl jis nėra griežtai mokslinis. Nepaisant to, galima pastebėti kelias bendras tendencijas. Pirma, abi politinės sistemos pradėjo nuo žemo politikos centralizacijos lygio. Antra, politikos centralizacija Europos Sąjungoje atsirado stebėtinai greitai, palyginus su JAV, ir kai kuriose srityse greičiau nei kitose. XX a. paskutinio dešimtmečio pabaigoje dauguma reguliavimo ir pinigų politikos klausimų buvo sprendžiama daugiausia ES lygmenyje, o dauguma išlaidų, piliečių ir užsienio politikos klausimų buvo kontroliuojami valstybių narių. Trečia, taisyklių, reguliuojančių prekių, paslaugų ir kapitalo gamybą, paskirstymą ir mainus, derinimas reguliavimo politikos srityje dabar yra labiau išplitęs Europos Sąjungoje nei JAV (Donohue ir Pollack, 2001). Pavyzdžiui, socialinio reguliavimo srityje, kur JAV egzistuoja mažai federalinių taisyklių, ES turi bendrus darbo valandų, dalį laiko dirbančiųjų ir laikinų darbuotojų teisių, darbuotojų konsultavimo ir kitus standartus. Be to, po žinomų Vašingtono pastangų formuoti reguliavimo politiką 1980 m., XX a. paskutinį dešimtmetį jau buvo mažinama JAV federalinės valdžios kontrolė ir didinama valstijų savireguliavimo kompetencija (Ferejohn ir Weingast, 1997). Ketvirta, nors ES suderino pardavimo mokesčius, bet nėra ES taisyklių, reguliuojančių pajamų mokesčio taikymą. Tuo tarpu JAV yra mažai federalinių apribojimų dėl vartojimo mokesčių įvedimo valstijoje, o pajamų mokesčius renka tiek valstijų, tiek federalinė valdžia.

Šių pateiktos politikų grupės variacijų Europos Sąjungoje ir JAV priežastis yra labai skirtinga šių politinių sistemų socialinė, politinė ir istorinė patirtis (Elazar, 2001). Nepaisant šių skirtumų, socioekonominių politikų srityje esama stebėtinų panašumų. Remiantis normatyviniu požiūriu galima būtų tvirtinti, kad rinkos integracija turėtų būti valdoma iš centro. Tačiau, remiantis pozityvistiniu požiūriu, tiek Europos Sąjungoje, tiek JAV esmines konstitucines nuostatas, garantuojančias kliūčių laisvam prekių ir paslaugų judėjimui panaikinimą, taiko centrinės institucijos, siekdamos įtvirtinti bendrus standartus kitose srityse, tokiose kaip socialinės teisės ir laipsniška ekonominių galių, tokių kaip bendra valiuta ir iždo politikos apribojimai, integracija. JAV tai įvyko tarp XIX a. pabaigos ir XX a. aštuntojo dešimtmečio pabaigos. Europos Sąjungoje tam prireikė daug mažiau laiko: nuo XX a. devintojo dešimtmečio pradžios iki XX a. paskutinio dešimtmečio pradžios. Kitais žodžiais, JAV konstitucinė struktūra nustatė tam tikrus centrinės valdžios apribojimus, o Europos Sąjungoje yra

mažai suvaržymų valstybių narių vyriausybių ir ES institucijų galimybėms centralizuoti valdžią, siekiant sukurti vieningą rinką.

Nepaisant visko, 1.2 lentelė taip pat rodo, jog kai jau buvo sukurta vieninga rinka ir Europos Sąjungai buvo suteiktos reikiamos politikos kompetencijos šiai rinkai reguliuoti, buvo sudarytas naujas Europos „konstitucinis susitarimas": remiantis juo Europos valdžios lygmuo yra atsakingas už rinkos kūrimą ir reguliavimą (bei susijusią išorės prekybos politiką); vietinės (valstybių) valdžios lygmuo yra atsakingas už mokesčius ir perskirstymą (Europos lygmeniu susitartų suvaržymų ribose); ir valstybių vyriausybės yra kolektyviai atsakingos už vidaus saugumo (teisingumo ir nusikalstamumo reguliavimo) politikas bei išorės saugumo (gynybos ir užsienio) politikas. Šis susitarimas jau buvo įtvirtintas Suvestiniame Europos akte ir su nedideliais pakeitimais – Mastrichto sutartyje. Vėlesnės reformos (numatytos Amsterdamo ir Nicos sutartyse ir Sutartyje dėl Konstitucijos Europai, dėl kurios susitarta 2004 m.) iš esmės nepakeitė minėto susitarimo. Pavyzdžiui, Sutartyje dėl Konstitucijos Europai buvo numatytas „kompetencijų sąrašas", kuris vėliau turėjo konstitucionalizuoti susitarimą: išskirti išimtines ES kompetencijas (taikomas vieningos rinkos kūrimui); bendras ES ir valstybių narių kompetencijas (daugiausia skirtas rinkos reguliavimui); „koordinacines kompetencijas" (apimančias makroekonomines politikas, vidaus reikalus ir užsienio politikas) ir išimtines valstybių narių kompetencijas (daugiausiai mokesčių ir išlaidų sričių).

Taigi nepaisant plačiai paplitusio suvokimo, kad ES yra „judantis taikinys" su nuolatiniu institucinių reformų procesu, priešinga nuomonė irgi yra teisinga. ES nesiėmė pamatinių politikos ir institucinių reformų todėl, kad konstitucinis susitarimas sukuria labai stabilią pusiausvyrą. Būtų daug geriau, jei valstybės narės pripažintų kompetencijų paskirstymo susitarimo stabilumą ir daugiau dėmesio skirtų klausimui, kaip reformuoti centrines institucijas, kad visa sistema veiktų veiksmingiau ir būtų didesnė demokratinė atsakomybė. ES politinė sistema jau yra sukurta – dabar kylantis iššūkis yra apibrėžti, kaip ji turi veikti. Būtent tai vyko derybose dėl Sutarties dėl Konstitucijos Europai, kur kompetencijų paskirstymas tarp valstybių narių ir ES buvo nustatytas jau po kelių mėnesių nuo Konvento dėl Europos ateities pradžios 2002 m. rudenį, nors mūšiai dėl Tarybos ir Komisijos reformų 2003 m. gruodį pakeitė anksčiau planuotus susitarimus ir buvo nebaigti dar iki 2004 m. liepos.

Knygos struktūra

Likusioje knygos dalyje pateikiami ir analizuojami įvairūs ES politinės sistemos aspektai. I dalyje apžvelgiama ES valdžia: vykdomosios valdžios struktūra ir politika (2 skyrius); politinė organizacija ir derybos ES teisės aktų leidybos procese (3 skyrius); taip pat teisminė politika bei ES Konstitucijos raida (4 skyrius). II dalyje pasukama link politikos: viešosios nuomonės (5 skyrius); partijų bei rinkimų vaidmens ir „demokratijos deficito" klausimo (6 skyrius); ir atstovavimo interesams (7 skyrius). III dalyje pagrindinis dėmesys skiriamas politikos formavimui: reguliavimo politikoms (8 skyrius); išlaidų politikoms (9 skyrius); ekonominei ir pinigų sąjungai (10 skyrius); piliečių teisėms ir laisvėms (11 skyrius); ES užsienio ekonomikos ir saugumo politikoms (12 skyrius). Sąsajai su likusia analizuojamos disciplinos dalimi sukurti, kiekvienas skyrius prasideda bendra politikos mokslų literatūros, susijusios su to skyriaus tema, apžvalga. Galiausiai esminiai knygos argumentai ir svarstomos problemos sutraukiamos į trumpas išvadas ir pateikiamos 13 skyriuje.

I DALIS

VALDŽIA

2 SKYRIUS

VYKDOMOJI POLITIKA

Vykdomosios valdžios, delegavimo ir veiksmų laisvės teorijos
Tarybos ir valstybių narių valdymas
Europos Komisijos valdymas
Komitologija: dvigubos ES vykdomosios valdžios sąveika
Demokratinė ES vykdomosios valdžios kontrolė
Vykdomosios galios organizavimo ES aiškinimas
Išvada: dvigubos vykdomosios valdžios politika

Evoliucionuojant Europos Sąjungai jos valstybių narių vyriausybės delegavo reikšmingas politinio vadovavimo, politikos įgyvendinimo ir reguliavimo galias Komisijai. Rezultatas yra „dviguba vykdomoji valdžia", kur Taryba ir Komisija dalijasi „vyriausybės" pareigas. Šis institucionalizuotas atskyrimas kartais gali vesti į aklagatvį, kaip ir kitose dvigubos vykdomosios valdžios sistemose (Blondel, 1984). Tačiau konsensusas ir stabilumas pasiekiami darbo pasidalijimu, kai Taryba vadovauja ilgojo laikotarpio reikalams, o Komisija vadovauja trumpojo laikotarpio reikalams, ir gerai išplėtotu komitologijos mechanizmu, padedančiu suvaldyti Komisijos veiksmų laisvę. Kad padėtume suprasti, kaip šis darbo pasidalijimas susiklostė ir kaip jis veikia, pirmiausia panagrinėsime kelias teorijas, nagrinėjančias vykdomąją valdžią, delegavimą ir veiksmų laisvę.

Vykdomosios valdžios, delegavimo ir veiksmų laisvės teorijos

Klasikinėje konstitucinėje sistemoje įstatymų leidžiamoji valdžia nutaria, įstatymų vykdomoji valdžia įvykdo, o teisminė valdžia teisia. Tačiau šiuolaikinės vyriausybės daro daugiau, ne tik paprasčiausiai įgyvendina teisę. Jos turi dviejų tipų vykdomąją galią: politinę galią (visuomenės valdymas, siūlant politikos kryptis ir teisės aktus), ir administracinę galią (teisės aktų įgyvendinimas, valstybinių pajamas paskirstymas ir antrinių bei tretinių taisyklių ir reglamentų priėmimas).

Kai kuriose sistemose visos šios vykdomosios galios yra sutelktos vienos institucijos pareigūnų rankose. Tačiau daugelyje sistemų, tokių kaip ES, vykdomosios funkcijos yra padalytos tarp skirtingų politikos veikėjų ir institucijų. Vienas iš būdų suvokti santykį tarp skirtingų vykdančiųjų veikėjų yra „įgaliotojo-įgaliotinio" analizė. Šiuo požiūriu „įgaliotojai" – tikrieji vykdomosios valdžios turėtojai – nusprendžia deleguoti tam tikras galias „įgaliotiniams". Kitaip tarus, įgaliotojai turi paklausą tam tikroms funkcijoms atlikti, o įgaliotiniai teikia tų funkcijų atlikimo pasiūlą. Galiausiai galių pasidalijimas atsiranda toje vietoje, kur susikerta vykdomųjų funkcijų paklausa ir pasiūla. Iš pradžių ši sistema buvo suformuota analizuoti santykį tarp JAV Kongreso (įgaliotojo) ir JAV prezidentūros bei federalinės biurokratijos (įgaliotinių), bet panašus santykis egzistuoja ir tarp ES valstybių narių vyriausybių bei ES Komisijos (Pollack, 1977a).

Deleguodami pareigas įgaliotiniams, įgaliotojai dažniausia reikalauja, kad jų įgaliotiniai savo galias taikytų nešališkai. Tačiau įgaliotiniai turi savo interesų ir politikos prioritetų, atsirandančių dėl kelių priežasčių. Pirma, kai biurokratinė arba kontroliuojanti įstaiga įgyja tam tikrą autonomiją, ji tampa privačių interesų grupių lobizmo taikiniu. Interesų grupės, kurių veikimo sritis yra susijusi su tam tikros įstaigos biurokratinių veiksmų turiniu, turi stimulą „pajungti" tą įstaigą savo interesams (Lowi, 1969). Be to, įstaigos vadovas gali būti suviliotas interesų grupių siūlomais paskatinimais, tokiais kaip gerai apmokamas darbas ar aukštos pareigos atitinkamoje verslo srityje pasibaigus jo/jos einamų pareigų kadencijai.

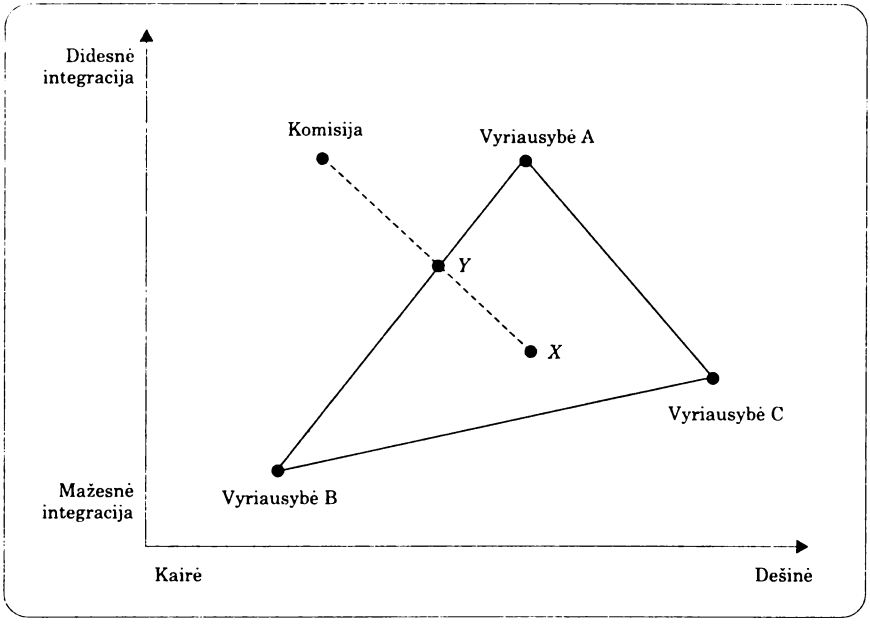
Antra, kai tik įsteigiamos valstybės tarnybos, jos yra suinteresuotos didinti savo įtaką politikos procese. Pagal klasikinę viešojo pasirinkimo teoriją valstybės tarnautojai yra „biudžeto maksimizuotojai" (Niskanen, 1971). Jie siekia didesnių biudžetų, kad padidintų savo atlyginimus, įdarbintų daugiau personalo, užtikrintų didesnį užtarimą ar sustiprintų savo pozicijas ir reputaciją. Be to, įgaliotiniai konkuruoja tarpusavyje dėl ribotų valstybės lėšų, taigi jie sąmoningai pervertina savo biudžeto poreikius ir per daug lėšų skiria politikos rezultatams (išleisdami tiek, kiek tik įmanoma), vengdami susimenkinti, lyginant su jų konkurentais. Pasekmė – didesni nei kada nors anksčiau biurokratinių įstaigų poreikiai valstybinėms lėšoms.

Trečia, egzistuoja alternatyvus požiūris, jog biurokratinės įstaigos pirmenybę teikia savo likimo kūrimui (Dunleavy, 1990). Skirtingos įstaigos turi skirtingus biudžeto poreikius: tiekimo įstaigos, teikiančios tiesiogines išmokas ir subsidijas, gali skirstyti didesnes lėšas esant didesniam biu-

džetui, o reguliavimo tarnyboms reikia tik padengti savo personalo, tyrimų ir administravimo kaštus. Be to, kiekvienos įstaigos viduje aukštesniojo ir vidutinio lygmens pareigūnų stimulai yra skirtingi. Vidutinio lygmens pareigūnai dažniausiai siekia skirstyti didesnius išteklius. Kita vertus, aukštesnieji pareigūnai gauna mažai asmeninės naudos iš didesnio biudžeto, o didesnis biudžetas dažniausiai reiškia ir daugiau spaudimo. Todėl aukštesnieji pareigūnai pirmiausiai yra suinteresuoti užsitikrinti politinę įtaką, darbo garantijas ir laisvę nuo tiesioginės atsakomybės. Ir užuot maksimizavę biudžetą, aukštesnieji biurokratai (ypač reguliavimo tarnybose) sieks maksimizuoti savo nepriklausomybę nuo kontrolės ir savo galimybes lemti politikos rezultatus.

Šių teorijų išvados yra tokios pat: įgaliotiniai nori nukrypti nuo įgaliotojų pradinių politikos ketinimų. Vadinasi, esminis klausimas yra tas, kaip įgaliotiniai gali tai padaryti (plg. Weingast ir Moran, 1983; Epstein ir O'Halloran 1999; Huber ir Shipan, 2002). Įgaliotojams iškylanti problema yra ta, kad galių delegavimas dažnai baigiasi „biurokratiniu nuokrypiu" (arba „įstaigos nuostoliu"), kai įgaliotinis gali pasinaudoti savo politikos nuožiūra, norėdami pakreipti galutinius politikos rezultatus arčiau jam idealios pozicijos. Šis reiškinys yra parodytas 2.1 schemoje: joje pavaizduota dvimatė politikos erdvė, kurioje yra išdėstytos trys vyriausybės su „idealios politikos prioritetais" (taškuose *A*, *B*, ir *C*). Komisijos idealios politikos prioritetai yra už vyriausybinių prioritetų „branduolio" (pavaizduoto trikampiu) ribų. Ir vyriausybės, ir Komisija stengsis apginti politiką, kuri yra artimiausia jų idealiems taškams. Vyriausybės sutaria dėl tam tikros teisės normos padėtyje *X*. Komisija yra atsakinga už šios teisės normos įgyvendinimą, o įgyvendinimo procese ji gali pakeisti galutinį politikos rezultatą ir taip politiką paslinkti nuo *X* link savo idealios politikos prioriteto. Tiesą sakant, Komisija gali paslinkti galutinę politiką net iki pozicijos *Y*. Vyriausybėms *A* ir *B* šis politikos rezultatas yra priimtinesnis nei ankstesnysis, kadangi *Y* yra artimesnis jų idealiems prioritetams nei *X*. Dėl šios priežasties minėtos vyriausybės neturėtų akstino pateikti naują teisės normą, kad atmestų Komisijos siūlymą, taip pat jos priešinsis bet kokiam vyriausybės C bandymui imtis tokių veiksmų. Tačiau vyriausybės *A* ir *B* blokuos bet kokį poslinkį toliau link Komisijos idealaus taško, kadangi bet kokia politika šia kryptimi būtų mažiau patraukli šioms vyriausybėms, nei pozicija *Y*. Vadinasi, Komisija turi veiksmų laisvę pakeisti pradinės politikos rezultatus, bet tai daryti gali teisės aktų leidėjų prioritetų struktūros ribose.

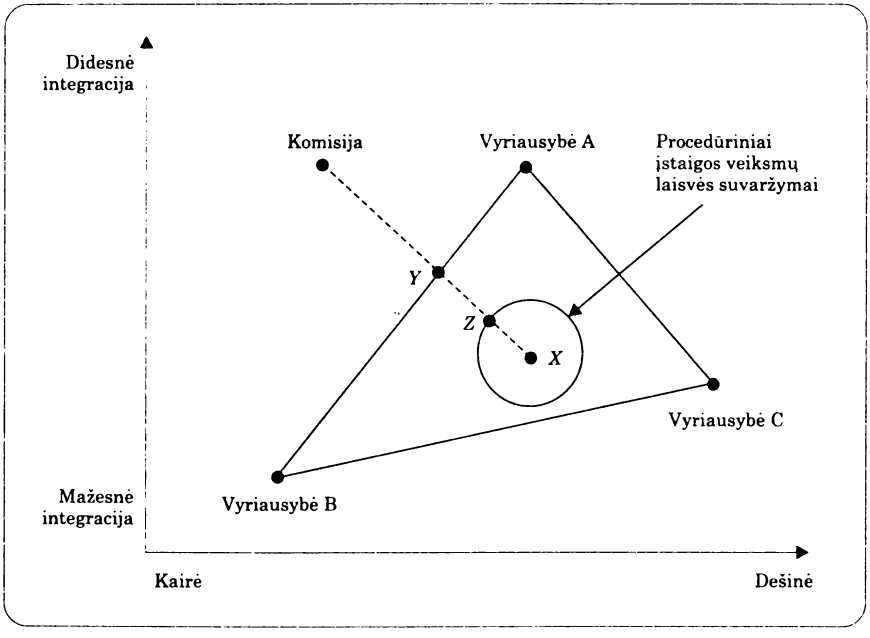
2.1 SCHEMA. Europos Komisijos „biurokratinis nuokrypis“



Nepaisant to, įgaliotojai gali apriboti biurokratinį nuokrypį. Pirma, jie disponuoja kai kuriomis galiomis prižiūrėti įgaliotinių elgesį (McCubbins ir Schwartz, 1984). Pavyzdžiui, jie gali rinkti informaciją apie tai, kaip įgaliotinis atlieka savo pareigas, ir priversti pastarąjį atskleisti informaciją viešuosiuose svarstymuose – tai strategija, žinoma kaip „policijos patrulio“ priežiūra. Bet informacijos rinkimo kaštai gali viršyti atsakomybės delegavimo naudą, taigi įgaliotojai gali išnaudoti privačias ir viešąsias interesų grupes, kad šios atliktų stebėseną. Interesų grupės, kurioms daro įtaką įgaliotinio veikla, turi specialių žinių ir informacijos apie įgaliotinio veiksmus, be to, jei įgaliotinis veiks tam tikros interesų grupės naudai, konkuruojančios grupės informuos apie tai įgaliotojus. Todėl įgaliotojai prieš veikdami gali tiesiog įsitaisyti patogiai ir laukti nusiskundimų – ši alternatyvi strategija žinoma kaip „gaisro signalo“ priežiūra.

Antra, įgaliotojai gali kurti taisykles ir procedūras, minimizuojančias įgaliotinių veiksmų laisvę (Moe, 1989; Kiewet ir McCubbins, 1991; Horn, 1995; Huber ir Shipan, 2002). Pavyzdžiui, gali būti nustatytos taisyklės, reglamentuojančios, ką įgaliotinis turi daryti prieš priimdamas sprendimą (sakykime, išklausyti abi diskutuojančias puses), kokie turėtų būti įga-

2.2 SCHEMA. „Biurokratinio nuokrypio" kontrolė ribojant veiksmų laisvę



liotinio santykiai su kitais administraciniais ir politiniais pareigūnais ir kaip įgaliotinio svarstyti klausimai turėtų būti pateikti žiniasklaidai.

Šių kontrolės priemonių rezultatas yra įgaliotinio galimybės nukrypti nuo pirminių politikos ketinimų apribojimas. Tai parodyta 2.2 schemoje. Kaip ir 2.1 schemoje, vyriausybės sutaria dėl tam tikros teisės normos taške *X*, tačiau, siekdamos apriboti Komisijos galimybes pakeisti politikos rezultatus, vyriausybės pritaiko tam tikrą sistemą procedūrų, nustatančių, kaip tiksliai Komisija turi atlikti savo darbą. Rezultatas yra nedidelis pasislinkimas link Komisijos idealaus taško, tačiau tik iki *Z*, o ne iki *Y*.

Apibendrinę galime sakyti, kad autonomijos laipsnis, kurį vykdantiesiems įgaliotiniams suteikia jų įgaliotojai, priklauso nuo svarstomų užduočių prigimties, institucinių taisyklių, kurios reglamentuoja jų veiksmus, nuo konflikto tarp įgaliotojų ir nuo informacijos apie galimus įgaliotinio veiksmus, kurią turi įgaliotojai, kiekio ir kokybės (Horn, 1995; Tsebelis, 1999, 2002; Huber ir Shipan, 2002). Visi šie elementai yra esminiai santykiuose tarp Tarybos ir Komisijos Europos Sąjungoje (žr. ypač Pollack, 1998; Moravcsik, 1999; Franchino, 2000a, 2000b, 2000c, 2004; Tallberg, 2000).

Tarybos ir valstybių narių valdymas

Kaip jau aptarta 1 skyriuje, Taryba yra sudaryta iš valstybių narių vyriausybių ministrų. Taryba, turėdama tiek teisės aktų vykdomųjų, tiek teisės aktų leidžiamųjų galių, yra ES sprendimų priėmimo centras (Wessels, 1991). Tarybos struktūra ir veikla įgyvendinant teisės aktų leidžiamąją valdžią nagrinėjama kitame skyriuje; šiame skyriuje daugiausiai dėmesio skirsime Tarybos vykdomosioms galioms, kurias ji taiko keturiais pagrindiniais būdais:

- Sutarčių reformose Taryba nustato ilgojo laikotarpio ES politikos tikslus ir deleguoja valdžią Komisijai, kad ji tų tikslų siektų.
- Europos vadovų taryba (vyriausybių ir valstybių vadovai) sudaro vidutinio laikotarpio ES politinę darbotvarkę ir, remdamasi „atviru koordinavimo metodu", prižiūri valstybių narių nacionalines makroekonomines politikas.
- Valstybės narės yra atsakingos už ES teisės įgyvendinimą per jų biurokratinį aparatą.
- Valstybių narių vyriausybės, bendradarbiaudamos su Komisija per komitologijos sistemą (žr. žemiau), atlieka kasdienį ES politikų administravimą.

Pirmieji du šio sąrašo punktai yra susiję su vykdomosios valdžios politiniu (vadovavimo) aspektu, o trečiasis ir ketvirtasis – susiję su jos administraciniu (įgyvendinimo) aspektu.

Taikant šias galias Taryboje yra susiklosčiusi bendra praktika priimti sprendimus konsensuso principu (kuo arčiau vieningumo), ir bet kuri vyriausybė gali blokuoti tas iniciatyvas, kurios prieštarauja jos interesams. Tai yra sistema, labai artima klasikiniam valdžių padalijimo principui, kai kiekvienai visuomenės grupei dalyvaujant ir pritariant vykdomiesiems sprendimams, smarkiai susiskaldžiusiose visuomenėse yra užtikrinama stabili valdžia (Lijphart, 1977; Taylor, 1989; taip pat žr. 5 skyrių).

Sutartys ir sutarčių reformos: iš anksto numatytas ir nenumatytas delegavimas

Sutarčių pasirašymas ir tolesnės jų reformos yra kruopščių derybų ir susitarimų tarp valstybių narių vyriausybių tarpvyriausybinėse konferencijose (TVK) rezultatas (Moravcsik, 1998). Dėl vieningumo reikalavimo yra

tendencija „mažiausio bendrojo vardiklio" susitarimams dėl sutarčių atsirasti. Tačiau Europos integracijos procesas galėjo ir gali tęstis, kadangi skirtingi klausimai skirtingoms vyriausybėms turėjo skirtingą svarbą, ir dėl to jos buvo pasirengusios kai kuriais atvejais „prarasti", jei gali „laimėti" tais klausimais, kurie yra svarbesni jų nacionaliniams interesams. Gautas sandorių paketas po truputį pridėdavo naujų kompetencijų ES ir deleguodavo didėjančias vykdomąsias galias Komisijai (plg. Christiansen *et al.*, 2002; Greve ir Jørgensen, 2002).

Pavyzdžiui, Paryžiaus sutartis (pasirašyta 1951 m. ir įsigaliojusi 1952 m.), kuria buvo įkurta Europos anglių ir plieno bendrija (EAPB), iš esmės buvo sandoris tarp Prancūzijos ir Vokietijos. Mainais už pagalbą pertvarkant Vokietiją ir atkuriant jos pramonę, Prancūzija siekė savo anglies ir plieno pramonėje turėti planuojamą gamybos ir distribucijos bazę. Kad pasiektų šių tikslų, valstybių narių vyriausybės delegavo tam tikras valdžios galias naujam viršnacionaliniam organui: Aukščiausiajai valdžiai, Europos Komisijos pirmtakui. Robert'as Schumanas ir Jeanas Monnet buvo šios idėjos smegenys. Bendra anglies ir plieno gamyba ir distribucija galėjo būti reguliuojama valstybių narių vyriausybių ministrų susitikimais, tačiau Schumanas ir Monnet teigė, kad tokiose tarpvyriausybinių kovų arenose būtų kenčiama nuo atidėliojimo, neapsisprendimo ir nesutarimų, kadangi kiekviena vyriausybė gintų savo interesus. Galiausiai jie pasiūlė, kad sprendimų priėmimo efektyvumas galėtų būti garantuojamas tik politikos idėjų generavimo ir kasdienio politikos administravimo atsakomybę perdavus viršnacionaliniam organui (Haas, 1958, p. 451–485; Monnet, 1978). Ši tarpvyriausybinių sprendimų priėmimo bei politikos inicijavimo ir administravimo, kuriuos atlieka viršnacionalinė vykdomoji institucija, kombinacija – vadinamasis „Monnet metodas" – pateikė modelį ateities sutartims (Rittberger, 2001; Parsons, 2002).

Romos sutartimi (pasirašyta 1957 m. ir įsigaliojusia 1958 m.) buvo įkurtos Europos ekonominė bendrija (EEB) ir Europos atominės energijos bendrija (Euratomas). Europos ekonominėje bendrijoje pagrindinės derybos vyko dėl Vokietijos bendrosios rinkos siekio ir Prancūzijos tikslo apginti žemės ūkio produkciją per bendrą žemės ūkio politiką (BŽŪP) (Lindberg, 1963). Ir vėl, kad šie tikslai būtų pasiekti, EEB sutartis politikos inicijavimo bendrojoje rinkoje ir BŽŪP administravimo įgaliojimus suteikė Komisijai. Kita Romos sutarties naujovė buvo teisės aktų leidybos procedūra, dėl kurios Tarybai tapo lengviau priimti Komisijos pasiūlymus, nei juos atmesti. Ši taisyklė naujajai viršnacionalinei vykdomajai institucijai sutei-

kė reikšmingų „darbotvarkės nustatymo" galių nustatant bendrosios rinkos valdymo taisykles (žr. 3 skyrių).

Susitarimų paketas, esantis Suvestiniame Europos akte (SEA) (pasirašytame 1986 m. ir įsigaliojusiame 1987 m.), koncentravosi į ekonominį tikslą – iki 1992 m. gruodžio 31 d. sukurti „vieningą rinką", o ne į naujas socialines ir aplinkos apsaugos „šonines politikas" (plg. Hoffman, 1989; Moravcsik, 1991; Garrett, 1992; Budden, 2002). Tačiau tuo metu Komisija jau vaidino svarbų vadovaujamą vaidmenį detalizuodama, kaip galėtų būti pasiekta vieninga rinka, ir rengdama sutarčių reformas (Sandholtz ir Zysman, 1989; Dehousse ir Majone, 1994; Christiansen, 2002). Komisija buvo apdovanota naujomis atsakomybėmis: ji turėjo inicijuoti daugiau kaip 300 teisės aktų, kad sukurtų vieningą rinką; pasiūlyti ir įdiegti bendrus aplinkos apsaugos, sveikatos bei saugumo ir socialinius standartus; parengti struktūrinių fondų reformą; ir parengti planą ekonominei ir pinigų sąjungai (EPS). Be to, kad vieningos rinkos programa būtų įgyvendinta iki galutinio termino 1992 m., buvo papildytos Europos Bendrijos (EB) sprendimų priėmimo taisyklės sustiprinant Komisijos darbotvarkės nustatymo galias – Taryboje daugiau sprendimų priimant kvalifikuota balsų dauguma ir įvedant naują teisės aktų leidybos – bendradarbiavimo – procedūrą (žr. 3 skyrių). Galiausiai Suvestinis Europos aktas pateikė svarstymui tarpvyriausybinio bendradarbiavimo užsienio politikoje nuostatas, žinomas kaip Europos politinis bendradarbiavimas (EPB), bet valstybių narių vyriausybės nutarė, kad šioje srityje vykdomoji valdžia turėtų priklausyti Tarybai.

Europos Sąjungos sutartis (Mastrichto sutartis, dėl kurios susitarta 1992 m., o įsigaliojo ji 1993 m.) institucionalizavo Komisijos pasiūlytą planą dėl ekonominės ir pinigų sąjungos (žr. 10 skyrių). Dėl to buvo pažadėta daugiau lėšų sanglaudos politikai, buvo sustiprinta ES socialinė politika, įtrauktos naujos sveikatos, švietimo, transporto bei vartotojų gynimo politikos ir sukurta ES „pilietybė" (plg. Moravcsik, 1993; Sandholtz, 1993; Falkner, 2002). Ir vėl, atsakomybė už teisės aktų inicijavimą ir šių politikų valdymą buvo deleguota Komisijai. Tačiau Taryba atsisakė Komisijai deleguoti vykdomąsias galias dviejuose naujuose „ramsčiuose", kurie buvo atskirti nuo pagrindinio EB ramsčio: teisingumo ir vidaus reikalų politikoje (TVR) siekiant „laisvo asmenų judėjimo" tarp ES valstybių narių tikslo; bei bendroje užsienio ir saugumo politikoje (BUSP), kuri pakeitė Europos politinį bendradarbiavimą. Mastrichto sutartis taip pat įvedė naują teisės aktų leidybos – bendro sprendimo – procedūrą, kuri susilpnino Komisijos darbotvarkės formavimo galias (žr. 3 skyrių).

Pagrindinė Amsterdamo sutarties (pasirašytos 1997 m. ir įsigaliojusios 1998 m.) politikos naujovė buvo laisvo asmenų judėjimo įtvirtinimą numatančių nuostatų perkėlimas į ES sutarties Europos Bendrijų dalį (McDonagh, 1998; Moravcsik ir Nikolaïdis, 1988, 1999; Sverdrup, 2002). Valstybių narių vyriausybės pritarė, kad Mastrichto sutartyje numatytos nuostatos dėl bendradarbiavimo teisingumo ir vidaus reikalų srityje nebuvo įgyvendintos iš dalies dėl politinio vadovavimo stokos ir, siekiant tai išspręsti, vyriausybės vėl sutarė politikos inicijavimo teisę šioje srityje deleguoti Komisijai (bet leidžiant ir valstybėms narėms inicijuoti politikas). Tačiau panašūs argumentai dėl nepakankamo BUSP plėtojimosi nenulėmė naujų Komisijos galių šioje srityje. Vietoj to, atsakomybę dėl politikos idėjų ir BUSP reikalų priežiūros vyriausybės perdavė naujai „darbo grupei", esančiai Tarybos sekretoriate. Amsterdamo sutartis sustiprino ir Europos Parlamento teisės aktų leidybos galias (žr. 3 skyrių).

Nicos sutarties (pasirašytos 2001 m. ir įsigaliojusios 2003 m.) pagrindinis tikslas buvo reformuoti ES institucijas rengiantis Vidurio, Rytų ir Pietų Europos valstybių įstojimui (Galloway, 2001). Nežiūrint to, buvo ir kai kurių politikos pakeitimų, konkrečiai – gynybos politikos srityje. Gynyba pirmą kartą buvo formaliai apibrėžta kaip ES kompetencija, kaip sudedamoji Europos saugumo ir gynybos politikos (ESGP) dalis. Kaip ir BUSP nuostatose, politikos inicijavimas, darbotvarkės sudarymas, sprendimų priėmimas ir įgyvendinimas gynybos srityje buvo laikomas gerokai nuošaliai nuo Komisijos.

Galiausiai sutartis dėl Konstitucijos Europai (pasirašyta 2004 m., bet dar neratifikuota) turėtų formalizuoti politikos kompetencijų paskirstymą tarp valstybių narių ir ES „kompetencijų sąraše". Konstitucijoje taip pat numatyta, kad ji reformuos sprendimų priėmimo taisykles institucijose ir tarp institucijų: tokias taisykles, kaip balsų svoris Taryboje, dvi naujos vadovaujančios pareigybės (Europos vadovų tarybos pirmininkas ir ES užsienio reikalų ministras), Komisijos narių skaičius ir Europos Parlamento galios teisės aktų leidybos ir biudžeto sudarymo procedūrose.

Kitaip tariant, ES sutarčių raida yra pasakojimas apie selektyvų vyriausybių politinių ir administracinių galių perdavimą Komisijai. Sutarties reforma yra aptakus įrankis. Pasirašydamos sutartis, vyriausybės negali numatyti tikslių sutarčių nuostatų ir naujų sprendimo priėmimo taisyklių taikymo padarinių ar tiksliai žinoti, kaip Komisija elgsis gavusi naujų galių. Pavyzdžiui, nedaugelis valstybių narių suprato, kokie bus Romos sutartyje ir Suvestiniame Europos akte numatytų naujų sprendi-

mų priėmimo taisyklių taikymo padariniai (Tsebelis ir Kreppel, 1998). Be to, pagal aukščiau pateiktus samprotavimus apie vykdomosios valdžios teorijas, jei jau tam tikros galios buvo perduotos pagal šį mechanizmą, yra mažai tikėtina, kad jos bus atšauktos kitose sutarčių reformose, kadangi bent viena valstybė narė manys, kad jai yra naudinga Komisijos veiksmų laisvė. Tai veda prie valstybių narių įgaliojimų delegavimo ilgojo laikotarpio „nenumatytų padarinių" ir Komisijos „biurokratinio nuokrypio" reiškinio (Pierson, 1996).

Tačiau sutarčių reformų istorija Europos Sąjungoje liudija, kad valstybių narių vyriausybės pasimokė iš praeities klaidų. Deleguodamos plačias darbotvarkės sudarymo galias Komisijai Suvestiniame Europos akte, valstybės narės patyrė kasdienių šių įgaliojimų padarinių kurdamos vieningą rinką. Todėl Mastrichte, Amsterdame ir Nicoje vyriausybės nenoriai perdavinėjo darbotvarkės sudarymo įgaliojimus naujose arba jautriose politikos srityse ir reformavo teisės aktų leidybos procedūras, siekdamos apriboti Komisijos darbotvarkės nustatymo galias tose srityse, kur politikos iniciatyva jau buvo deleguota Komisijai.

Europos vadovų taryba: vadovavimas politikai ir „atviras koordinavimo metodas"

Europos vadovų tarybos pagrindinės vykdomosios funkcijos yra nustatyti Komisijai gaires ir uždavinius, prižiūrėti Komisijos darbą įgyvendinant šias gaires, deleguoti Komisijai trumpojo laikotarpio atsakomybes, vykdyti BUSP, teisingumo ir vidaus reikalų bei ekonominės ir pinigų sąjungos politikas ir tvirtinti naujas politikos kompetencijas Europos Sąjungai (pagal 308 straipsnį). Kad išryškintų skirtumą nuo Tarybos vykdomųjų ir teisės aktų leidžiamųjų galių, Hayes-Renshawas ir Wallace'as (1997) šias vykdomąsias galias apibūdina kaip „labiau politinius, nei teisinius sprendimus".

ES politinės sistemos viršūnėje yra ES valstybių ir vyriausybių vadovų aukščiausiojo lygio susitikimai. Šie susitikimai buvo rengiami nuo Paryžiaus ir Romos sutarčių pasirašymo, bet tik nuo 1975 m. formaliai tapo ES sprendimų priėmimo mechanizmo dalimi, įsteigus Europos vadovų tarybą. Europos vadovų tarybos susitikimuose priimami galutiniai susitarimai ir kompromisai dėl sutarčių reformų. Be to, kaip rašoma ES sutarties 4 straipsnyje, „Europos vadovų taryba deramai skatina Sąjungos plėtrą ir nustato jos bendras politines gaires". Todėl Wertsas (1992) Europos va-

dovų tarybą apibūdina kaip „laikinąją Europos vyriausybę" (plg. Bulmer ir Wessels, 1987, p. 132–146; Johnston, 1994). Europos vadovų taryba susitinka mažiausiai keturis kartus per metus, dažniausiai kiekvieno pirmininkavimo Tarybai viduryje ir pabaigoje – pirmininkavimas Tarybai keičiasi rotacijos principu tarp valstybių narių vyriausybių kas pusę metų (žr. 3 skyrių). Sutartis dėl Konstitucijos Europai turėtų pakeisti pirmininkavimą rotacijos tvarka, išrenkant vieną Europos vadovų tarybos pirmininką, kuris būtų renkamas dvejų su puse metų kadencijai.

Europos vadovų taryba atlieka pagrindinį politinio vadovavimo vaidmenį, nubrėždama gaires žemesnių Tarybos susitikimų darbui, siūlydama Komisijai inicijuoti politiką tam tikroje srityje ir prižiūrėdama valstybių narių vidaus politikas. Jos nurodymų įvairovė gali būti iliustruojama Giotenburgo Europos vadovų tarybos susitikimo rezultatais. Susitikimas vyko 2001 m. birželio 15–16 d., ir jame valstybių ir vyriausybių vadovai:

- Patvirtino savo įsipareigojimą iki 2002 m. pabaigos ratifikuoti Nicos sutartį, neatsižvelgiant į 2001 m. birželio mėnesį vykusio referendumo Airijoje nepritarimą.
- Patvirtino derybų su 12 būsimų valstybių narių Vidurio, Rytų ir Pietų Europoje laimėjimus ir paragino valstybes kandidates bei Komisiją kuo greičiau užbaigti derybų procesą.
- Patvirtino ES įsipareigojimą atvirai, taisyklėmis reguliuojamai daugiašalei prekybos sistemai Pasaulio prekybos organizacijoje (PPO) ir paragino visas PPO nares susitarti dėl tolesnio prekybos liberalizavimo kitame PPO susitikime.
- Apžvelgė pasikeitimus, kurie įvyko nuo Stokholmo Europos vadovų tarybos susitikimo (2001 m. kovą) dėl ekonominės politikos gairių valstybėms narėms.
- Priėmė „tvarios plėtros strategiją", kuri numatė valstybių narių aplinkos apsaugos politikų priežiūrą, vykdomą Europos vadovų tarybos, ir aplinkos apsaugos uždavinių visose vidaus bei išorės ES politikose koordinavimą, vykdomą Bendrųjų reikalų tarybos ir Komisijos.
- Susitarė kitame Europos vadovų tarybos susitikime aptarti klausimą, kokiose vietose bus įkurtos atitinkamos naujos ES įstaigos.
- Paragino Tarybą ir Europos Parlamentą išspręsti jų nesutarimus dėl direktyvos dėl darbuotojų informavimo ir konsultavimo ir dėl teisės aktų paketo, susijusio su telekomunikacijų liberalizavimu.
- Paragino Tarybą ir valstybes nares paspartinti derybas dėl priemonių laisvės, saugumo ir teisingumo srityse paketo.

- Pasiūlė artėjančiam Belgijos pirmininkavimui Taryboje ir Tarybos generaliniam sekretoriatui dirbti kartu siekiant užtikrinti, kad Europos saugumo ir gynybos politika kuo greičiau taptų veikiančia (nelaukiant Nicos sutarties ratifikavimo).
- Pasveikino pažangą, padarytą ES ir JAV aukščiausio lygio susitikime birželio 14 d. (kuriame dalyvavo Prezidentas George'as Bushas) dėl glaudesnio transatlantinio bendradarbiavimo prekybos ir vystymo klausimais, bet įspėjo dėl pavojaus, susijusio su ES ir JAV nesutarimais dėl Kioto protokolo ir globalinio atšilimo.
- Patvirtino daugelį Bendrųjų reikalų tarybos ir Komisijos sprendimų išorinių santykių srityje, tokių kaip ES ir Rusijos bendradarbiavimas dėl energijos ir pagalba Kroatijai, buvusiai Makedonijos ir Kosovo Respublikai Jugoslavijos sudėtyje.
- Priėmė deklaraciją dėl balistinių raketų platinimo prevencijos.

Nė vienas iš šių klausimų iš tiesų nebuvo išspręstas valstybių ir vyriausybių vadovų lygmenyje. Visi jie buvo parengti ir dėl jų buvo sutarta žemesnio lygmens Tarybos susitikimuose bei Nuolatinių atstovų komitete (KOREPERE) (žr. 3 skyrių). Nepaisant to, formalus Europos vadovų tarybos patvirtinimas garantuoja aukščiausio lygmens politinius įsipareigojimus visiems šiems klausimams.

Vienas konkretus strateginio Europos vadovų tarybos planavimo pavyzdys yra vadinamasis „atviras koordinavimo metodas". Šis metodas, kurį formaliai įvedė Lisabonos Europos vadovų taryba 2000 m. kovą, numato valstybių narių vidaus politikų kolektyvinę priežiūrą. Viena kitos vidaus politikų koordinavimas, ypač ekonominės politikos srityje, buvo esminė valstybių narių sprendimų priėmimo dalis nuo Romos sutarties. Tačiau Lisabonos Europos vadovų taryba formalizavo atviro metodo taikymo mastą ir būdus: valstybių ir vyriausybių vadovams sutariant dėl esminių politikos gairių, pristatant bei prižiūrint nacionalinės politikos planus ir numatant, kad Europos vadovų taryba ir Komisija įspės valstybes nares, jei šios per toli nukryps nuo nustatytų gairių. Iki 2002 m. pabaigos atviras metodas apėmė platų politikos sričių ratą, įskaitant makroekonominės, užimtumo, tyrimų, socialinės, įmonių, švietimo ir pensijų reformos politikos sritis.

Kai kurie mokslininkai įžvelgia tame naują valdymo formą Europos Sąjungoje (pvz., Goetschy, 1999; Hodson ir Maher, 2001; de la Porte ir Pochet, 2002). Atviras metodas vertinamas kaip atotrūkis nuo tradicinio ES

reikalų koordinavimo metodo, kai darbotvarkės sudarymas ir priežiūra yra deleguojama Komisijai, sprendimai priimami žemesniuose Tarybos susitikimuose ir Europos Teisingumo Teismui yra galimybė taikyti formalias sankcijas, jei yra pažeidžiami ES lygmens susitarimai. Kitaip, pagal atvirą metodą sprendimai yra centralizuotai priimami Europos vadovų taryboje, o paruošiamąjį darbą atlieka ministrų pirmininkų kanceliarijos, Tarybos sekretoriatas ir susiję Komisijos padaliniai. Be to, politikos gairės besąlygiškai neriboja ir atviro metodo devizai yra konsensusas, gairių nustatymas bei lankstumas.

Tačiau atviras metodas gal ir nėra toks jau naujas. Visų pirma iš tiesų tai yra esamų sutartinių taisyklių dėl ekonominės ir pinigų sąjungos, apimančių makroekonominės politikos koordinavimą ir kelias kitas sritis, išplėtimas (žr. 10 skyrių). Be to, konkurencija tarp valstybių narių yra tokia pat žvėriška atviro metodo, kaip ir tradicinio metodo, sąlygomis. Pavyzdžiui, per 2000-uosius ir 2001 m. Europos vadovų tarybos susitikimuose dėl „užimtumo gairių" įsiplieskė kovos tarp trijų ministrų pirmininkų (Blairo, Aznaro ir Berlusconi'o), kurie norėjo atvirą metodą naudoti liberalioms darbo rinkos reformoms skatinti, ir daugelio kitų ministrų pirmininkų (vadovaujamų Jospino ir Schröderio), kurie norėjo priešintis tokioms priemonėms. Tuo labiau pagal atvirą metodą „įvardijimo ir sugėdinimo" sankcija nėra labai veiksminga, jei tam tikroje valstybėje narėje rinkėjai nepritaria dalykams, dėl kurių susitarta Europos vadovų taryboje, pavyzdžiui, darbo rinkos liberalizavimui. Dėl to yra mažai tikėtina, kad valstybės vidaus lygmenyje įvyks politikos konvergencija, jei nebus kolektyvinių interesų ar motyvacijos arba potencialios bausmės valstybėms narėms, kurios neturi to bendro intereso (Dimitrova ir Steunenberg, 2000). Be to, galutines politikos pasekmes kiekvienoje valstybėje narėje (ar remiantis atviru metodu, ar tradiciniu metodu) visada nulemia tos valstybės vidaus institucinė struktūra ir interesai, politinių veikėjų galios ir ištekliai toje struktūroje (žr. žemiau diskusiją apie europeizaciją).

Šiuo atžvilgiu atviras metodas gali būti paprasčiausiai valstybių narių vyriausybių „pigios kalbos". Jei joms rimtai rūpėtų tam tikros srities politikos reforma, tai klasikinis ES metodas tikriausiai būtų veiksmingiausias būdas politiniams tikslams pasiekti. Pavyzdžiui, darbo rinkos reformos srityje, Europos vadovų taryba galėtų pasiūlyti Komisijai pateikti direktyvą, derinančią nacionalinius įstatymus, reglamentuojančius darbuotojų samdymą ir atleidimą mažose ir vidutinėse įmonėse. Atviras metodas iš tiesų gali būti pirmas žingsnis link tolesnio politikos koordinavi-

mo tradiciniu būdu deleguojant įgaliojimus ir priimant sprendimus, kaip buvo aplinkos apsaugos ir socialinės politikos atveju prieš ir po Suvestinio Europos akto priėmimo bei teisingumo ir vidaus reikalų atveju prieš ir po Mastrichto ir Amsterdamo sutarčių pasirašymo.

Nacionalinis ES politikos koordinavimas: „susilydymas" ir „europeizacija"

Nacionalinės administracijos yra atsakingos už ES politikos formavimo koordinavimą ir europiniame, ir nacionaliniame lygmenyje (žr. Kassim *et al.*, 2001a; Kassim *et al.*, 2001b; Wessels *et al.*, 2003). Europiniame lygmenyje valstybių narių valstybės tarnyba yra svarbiausia iki teisės aktų priėmimo ir vėliau formuojant ES politiką. Ruošiant pasiūlymus dėl teisės aktų valstybių narių pareigūnai yra Europos Komisijos įsteigtų ekspertų komitetų ir konsultacinių komitetų nariai, o valstybių narių valstybės tarnautojai yra įtraukiami į Komisijos pasiūlymų nagrinėjimą KOREPERO darbo grupėse. Kai teisės aktas jau priimtas, valstybių narių valstybės tarnautojai prižiūri ES teisės aktų įgyvendinimą komitologijos komitetuose (žr. toliau). Iš tiesų Wesselsas ir Rometschas (1996) apskaičiavo, kad 1994 m. į ES politinį procesą buvo įsitraukę daugiau nei 25 000 valstybių narių pareigūnų.

Nacionaliniame lygmenyje valstybių narių valstybės tarnautojai yra pagrindiniai ES teisės aktų įgyvendintojai. Kiekviena nacionalinė administracija ES politikos koordinavimą ir įgyvendinimą organizuoja skirtingai. Pavyzdžiui, 1963 m. Vokietijoje buvo įsteigtas valstybės sekretorių Europos komitetas ir 1973 m. buvo įsteigtas Vyriausybės Europos politikos komitetas, kad federaliniai ministrai įsitrauktų į ES politikos formavimo koordinavimą (Wessels, 1996). Vis dėlto ES veikla politikos srityse, kurios buvo priskirtos Vokietijos žemių valdžios kompetencijai, suvaržė Berlyno galimybes centralizuotai kontroliuoti Vokietijos atsakus į ES politikos procesą (Goetz, 1995). Be to, nacionalinių administracijų įsitraukimas ir į inicijavimo, ir į ES politinio proceso įgyvendinimo etapus tiek europiniame, tiek nacionaliniame lygmenyje nacionalinei valdžiai sukelia problemų dėl koordinavimo (Wright, 1996). Nepertraukiama ES politinio proceso prigimtis kelia nuolatinių reikalavimų nacionalinėms administracijoms ir atsakas viename ES politikos lygmenyje arba viename ES politikos proceso etape yra natūraliai susijęs su atsaku kitame ES lygmenyje arba ankstesnia-

me ar vėlesniame etape. Kartais administracijos gali tai išnaudoti savo naudai. Pasisakydamos prieš politikos iniciatyvą ar įgyvendinimo priemonę komitologijoje, valstybės gali remtis „šalies viduje egzistuojančiomis problemomis", o versdamos šalies rinkėjus vykdyti nepopuliarius sprendimus, gali nurodyti, jog „jas taip vertęs daryti Briuselis". Nepaisant to, daugelyje valstybių narių egzistuoja labai nenusistovėjusi politinė aplinka, ir nacionalinių valstybių atsakas į politiką yra nenuoseklus.

Auganti sąveika tarp nacionalinių administracijų kasdieniame ES valdyme leido Wolfgangui Wesselsui (1992, 1997) suformuluoti tai, ką jis pavadino „susilydymo teze". Empiriniame lygmenyje Europos integracija atvedė prie administracinių pareigų „susilydymo" europiniame ir nacionaliniame lygmenyje bei tarp valstybių. Vis dėlto susilydymo tezė yra ir viena iš Europos integracijos teorijų, pagal kurią nacionaliniai administraciniai elitai buvo svarbiausi skatinant ES plėtrą. Europos integracija padidina valstybės tarnautojų nesugebėjimą atsiliepti į visuomenės transformaciją bei globalizaciją. Administraciniai elitai sumodeliavo ES sistemą taip, kad ji suteiktų jiems svarbių vykdomųjų ir teisės aktų leidžiamųjų galių, kurių nekontroliuotų nacionaliniai parlamentai.

Negana to, ši nuolatinė sąveika tarp valstybės pareigūnų iš skirtingų valstybių narių kartu su tuo pačiu spaudimu dėl politikos, atsirandančiu iš ES lygmens, leido daugeliui politologų kalbėti apie nacionalinių politikos formavimo praktikų ir stilių „europeizaciją". Europeizacija šiame kontekste reiškia konvergavimą link bendro politikos stiliaus. Ši konvergencija iš dalies yra paskatinta prisitaikymo prie bendrų europinio lygmens primestų režimų, kurie neišvengiamai yra palankesni vienų veikėjų interesams ir vienoms politikos praktikoms nei kitoms. Vis dėlto konvergenciją skatina ir bendri interesai, prioritetai ir vertybės panašias pozicijas skirtingose valstybėse narėse užimančių aukštesniųjų pareigūnų, kurie, siekdami paremti savo darbotvarkes „namuose", gali panaudoti savo, kaip specialistų, vaidmenį ES politikos procese (plg. Hix ir Goetz, 2000; Risse *et al.*, 2000; Knill, 2001).

Vis dėlto, nors ir gausėja europeizacijos įrodymų, išlieka svarbūs ES politikų ir ES politikos proceso poveikio nacionalinėms administracijoms ir politikos procesams laipsnio skirtumai. Daugelis tyrimų nurodo du pagrindinius veiksnius, paaiškinančius šiuos skirtumus: 1) politikos ir institucinio atitikimo tarp valstybių narių ir ES (kiek pokyčių reikia nacionalinius sutvarkymus suderinti su ES taisyklėmis ar ES lygmens praktikomis) laipsnis; ir 2) kokiu mastu ES politikos ir ES lygmens galimybės pa-

keičia nacionalines galimybių struktūras ir interesų santykius (žr. pvz. Albert-Roulhac, 1998; Knill, 1988; Knill ir Lenschow, 1998; Börzel, 1999, 2002; Harmsen, 1999; Schmidt, 1999; Falkner, 2000a; Goetz, 2000; Haverland, 2000; Smith, 2000; Cole, 2001; Cowles ir Risse, 2001; Héritier, 2001; Knill ir Lehmkuhl, 2002.

Apibendrintai galime sakyti, kad valstybių narių vyriausybės ir Taryboje, ir nacionaliniame lygmenyje atlieka pagrindines ES vykdomąsias funkcijas. Wesselsas (1997) tai apibūdina kaip trečią kelią tarp grynojo tarpvyriausybiškumo, kai viršnacionalinėms institucijoms galios nėra deleguojamos, ir grynojo federalizmo, kai galios yra sutelktos atskiros federalinės vykdomosios valdžios rankose. Vis dėlto apie ES galima galvoti ir kaip apie „vykdomojo federalizmo" formą, kurioje sudedamųjų federacijos dalių vyriausybės politinėje sistemoje vaidina pagrindinį vaidmenį ir teisės aktų inicijavime, ir priėmime federaliniame lygmenyje, ir federalinės politikos koordinavime bei įgyvendinime žemesniame lygmenyje (pvz., Fowein, 1986). Negana to, kaip ir kitose vykdomosiose federacinėse sistemose, ES vyriausybės ir aukštesnieji pareigūnai, dirbantys šių vyriausybių viešosiose administracijose, nuolat konkuruoja su kitais vykdomosios valdžios turėtojais ES lygmenyje, būtent su Komisija.

Europos Komisijos valdymas

Europos Komisija turi keletą pareigų:

- Siūlyti politikos idėjas dėl vidutinio laikotarpio ES vystymosi.
- Teikti pasiūlymus dėl teisės aktų ir būti arbitru teisės aktų priėmimo procese.
- Atstovauti ES dvišalėse ir daugiašalėse derybose dėl prekybos.
- Priimti ES taisykles ir nuostatas, pavyzdžiui, konkurencijos politikos srityje.
- Vykdyti ES biudžetą.
- Atidžiai prižiūrėti pirminių sutarčių straipsnių ir antrinių teisės aktų laikymąsi.

Siekdama atlikti šias pareigas, Komisija yra organizuota panašiai kaip ir nacionalinė vyriausybė, kurioje „centrinė vykdomoji valdžia" (Komisarų kolegija) susitelkia ties politinėmis užduotimis (pirma, antra ir trečia sąraše išvardyta pareiga); biurokratija (generaliniai direktoratai) rengia pa-

siūlymus dėl teisės aktų, atlieka administracinį darbą ir kai kurias reguliacines užduotis (antra, ketvirta, penkta ir šešta pareiga); o pusiau autonomiškų agentūrų tinklas atlieka įvairias priežiūros ir reguliavimo funkcijas (ypač šešta pareiga).

Komisarų kolegija: ES centrinė vykdomoji valdžia

Politiniame lygmenyje egzistuoja Komisarų kolegija, kurią sudaro komisarai. Pagal Romos sutarties nuostatas, kiekviena didžioji valstybė narė skirdavo po du komisarus, o kiekviena vidutinė ir maža valstybė skirdavo po vieną komisarą. Taigi kai ES sudarė 15 valstybių narių, Komisiją sudarė 20 komisarų: po du iš Vokietijos, Jungtinės Karalystės, Prancūzijos, Italijos ir Ispanijos ir po vieną iš kiekvienos likusios 10 valstybių. Vis dėlto pagal Nicos sutarties nuostatas ir po 2004 m. gegužės mėn. įvykusios ES plėtros kiekviena valstybė narė dabar skiria tik po vieną komisarą. Iš esmės didžiosios valstybės narės sutiko atsisakyti vieno iš savo komisarų už tai gaudamos daugiau balsų teisės aktų leidybos procese Taryboje (žr. 3 skyrių).

Komisarų kolegija susitinka mažiausiai kartą per savaitę (paprastai trečiadieniais), o susitikimui vadovauja Kolegijos pirmininkas. Kiek įmanoma, Kolegija sprendimus priima konsensusu, bet kiekvienas komisaras gali pareikalauti balsuoti. Jei balsuojama, sprendimas priimamas absoliučia balsų dauguma, o Komisijos pirmininko balsas yra lemiamas, jei balsai pasiskirsto po lygiai. Ši absoliučios daugumos taisyklė reiškia, kad susilaikymas arba nedalyvavimas balsavime yra prilyginamas balsavimui prieš. Balsuojama pakeliant rankas (taigi tai nėra slaptas balsavimas). Balsavimų rezultatai yra slapti, bet kaip balsavo kiekvienas komisaras, yra pažymima Kolegijos susitikimo protokole ir dažnai kas nors iš Kolegijos biurokratijos nutekina informaciją apie balsavimą svarbiais klausimais. Nepaisant to, komisarai yra susieti standartinio „kolektyvinės atsakomybės" (kuris yra pagrindinė norma daugelyje ministrų kabineto sistemų) principo. Šis principas reiškia, kad net jei komisaras balsuojant atsiduria pralaimėjusioje mažumoje, jis/ji privalo tiksliai laikytis daugumos reikalavimų išorinio pasaulio atžvilgiu.

Politinis Kolegijos vadovavimas keliais bruožais yra panašus į ministrų vyriausybę. Pirmiausiai panašumas pasireiškia per portfelio kiekvienam komisarui paskyrimą, kaip parodyta 2.1 lentelėje. Svarbiausi portfe-

liai atiduodami Komisijos pirmininko pavaduotojams ir asmenims, kurie komisarais dirbo ankstesnėse Komisijose. Pavyzdžiui, Barroso Komisijos komisarai, prieš tai dirbę komisarais Prodi'o administracijoje, turi pagrindinius portfelius. Nepaisant to, kiekvienas komisaras gali išgarsėti, jei įdės daug darbo ir išmoningai pasinaudos žiniasklaida.

2.1 LENTELĖ. Barroso Komisija

	Valstybė narė	Partija	Portfelis
PIRMININKAS:			
José Manuelis Barroso	Portugalija	KD	
PIRMININKO PAVADUOTOJAI:			
Margot Wallström*	Švedija	SD	Instituciniai santykiai ir komunikacijos strategija
Günteris Verheugenas*	Vokietija	SD	Įmonės ir pramonė
Jacques'as Barrotas*	Prancūzija	Kon.	Transportas
Siimas Kallasas*	Estija	Lib.	Administraciniai reikalai, auditas ir kova su sukčiavimu
Franco Frattini	Italija	Kon.	Teisingumas, laisvė ir saugumas
NARIAI:			
Viviane Reding*	Liuksemburgas	KD	Informacinė visuomenė ir žiniasklaida
Stavrosas Dimas*	Graikija	Kon.	Aplinka
Joaquin Almunia*	Ispanija	SD	Ekonominiai ir piniginiai reikalai
Danuta Hübner	Lenkija	Nepr.	Regioninė politika
Joe Borgas*	Malta	Kon.	Žuvininkystė ir jūrininkystė
Dalia Grybauskaitė*	Lietuva	Nepr.	Finansinis planavimas ir biudžetas
Janezas Potočnikas*	Slovėnija	Nepr.	Mokslas ir moksliniai tyrimai
Ján Figeľ*	Slovakija	KD	Mokymas, lavinimas, kultūra ir daugiakalbiškumas
Markosas Kyprianou*	Kipras	Lib.	Sveikatos ir vartotojų apsauga
Olli Rehnas*	Suomija	Lib.	Plėtra
Louisas Michelis	Belgija	Lib.	Vystymasis ir humanitarinė pagalba
László Kovácsas	Vengrija	SD	Apmokestinimas ir muitų sąjunga
Neelie Kroes-Smit	Nyderlandai	Lib.	Konkurencija
Mariann Fischer Boel	Danija	Lib~	Žemės ūkis ir kaimo plėtra
Benita Ferrero-Waldner	Austrija	KD	Išoriniai santykiai ir Europos kaimynystės politika
Charlie McCreevy	Airija	Kon.	Vidaus rinka ir paslaugos
Vladimiras Špidla	Čekija	SD	Užimtumas, socialiniai reikalai ir lygios galimybės
Peteris Mandelsonas	Jungtinė Karalystė	SD	Prekyba
Andris Piebalgs	Latvija	Lib.	Energetika

Pastabos:

* = ankstesnės Komisijos narys. KD = krikščionių demokratų, Kon = konservatorių, Lib = liberalų, SD = socialdemokratų, Nepr. = nepriklausomas.

Komisijos pirmininkas, kaip pavadino Bagehotas (1963 [1965]), yra „pirmas tarp lygių". Pirmininkas nustato bendrą politinę Komisijos darbotvarkę paruošdamas metinę veiklos programą, nustato Kolegijos susirinkimų darbotvarkę ir jiems pirmininkauja, taip pat vadovauja Generaliniam sekretoriatui, kuris prižiūri generalinių direktoratų veiklą. Pagal Amsterdamo sutarties nustatytas taisykles pirmininkas, konsultuodamasis su atskirais komisarais ir juos skyrusiomis valstybėmis, taip pat sprendžia, koks komisaras kokį portfelį gaus. Praktikoje pirmiausiai būdamos atsakingos už savo komisarų paskyrimą valstybių narių vyriausybės išlaiko darbotvarkės nustatymo galią šiuose santykiuose. Nepaisant to, Komisijos pirmininkas gali šiek tiek spausti nacionalines vyriausybes paskirti svarbesnes ir kompetentingesnes asmenybes (ir kartais proeuropietiškesnes asmenybes). Pirmininkas taip pat gali prašyti atskirų komisarų atsistatydinti, jei paaiškėja, kad jie yra korumpuoti ar nekompetentingi.

Vis dėlto politinis buvimo „pirmu tarp lygių" poveikis priklauso nuo Komisijos pirmininko asmeninių savybių ir politinių sumanymų (plg. Jones, 1991; Rhodes ir Dunleavy, 1995). Iš Komisijos pirmininkų (surašytų 2.2 lentelėje) Walteris Hallsteinas ir Jacquesas Delors'as greičiausiai buvo įtakingiausi (Ludlow, 1991). Abu turėjo aiškią Komisijos politinės plėtros viziją, siekė svarbaus Komisijos vaidmens ir, siekdami šių tikslų, buvo pasiruošę atlaikyti žymių Europos vadovų opoziciją. Hallsteino tikslas buvo federacinė sąjunga, kuriai tvirtai priešinosi De Gaulle'is. Delors'o tikslas buvo ekonominė ir socialinė sąjunga bei „socialinė Europa", kuriai tvirtai priešinosi Thatcher (Drake, 1995), Jacquesas Santeras ir Romano Prodi, priešingai, buvo sąmoningai parinkti ES valstybių narių, nes jie buvo mažiau ideologiški ir pareigingai pažadėjo, kad Komisija turėtų daryti „mažiau, bet geriau".

Kitas ministrų vyriausybės aspektas yra komisarų *kabinetų* sistema. Tai yra kiekvieno komisaro pasirinktų politinių patarėjų komanda. *Kabinetų* sistema buvo perimta iš Prancūzijos vyriausybės sistemos, nors daugiau ar mažiau formalizuota *kabinetų* sistema egzistuoja daugelyje kolektyvinės vyriausybės sistemų. *Kabinetai* atlieka keturias pagrindines funkcijas: veikia kaip partijų ir interesų grupių reikalavimų politinės antenos ir filtrai; kaip politiniai patarėjai, kurie yra atsvara generaliniuose direktoratuose dirbančių tarnautojų patarimams; kaip vidinio komisarų koordinavimo ir ginčų sprendimo mechanizmas ir kaip Komisijai atskaitingų generalinių direktoratų veiklos prižiūrėtojai bei kontroliuotojai (Donnelly ir Ritchie, 1997). *Chefs des cabinets* susitinka kiekvieną savaitę (paprastai pirmadienį) tam,

2.2 LENTELĖ. Komisijos pirmininkai

	Vardas, pavardė	Valstybė narė	Partija	Užimama pozicija prieš pradedant dirbti Komisijoje
1958–1967	Walteris Hallsteinas	Vokietija	KD	Užsienio reikalų ministras
1968–1969	Jeanas Rey'us	Belgija	Lib.	Ekonomikos/finansų ministras
1970–1972	Franco Maria Malfattis	Italija	KD	Viešųjų darbų ministras
1972	Sicco Mansholtas	Nyderlandai	Lib.	Žemės ūkio ministras
1973–1976	François-Xavieras Ortolis	Prancūzija	Kon.	Ekonomikos/finansų ministras
1977–1980	Roy'us Jenkinsas	Jungtinė Karalystė	SD	Ekonomikos/finansų ministras
1981–1984	Gastonas Thornas	Liuksemburgas	Lib.	Ministras pirmininkas
1985–1994	Jacquesas Delors'as	Prancūzija	SD	Ekonomikos/finansų ministras
1995–1999	Jacquesas Santeras	Liuksemburgas	KD	Ministras pirmininkas
1999-2004	Romano Prodi	Italija	KD/Lib*	Ministras pirmininkas
2005-	José Manuelis Barroso	Portugalija	KD	Ministras pirmininkas

* Didžiąja savo politinės karjeros dalį Romano Prodi buvo Italijos krikščionių demokratų partijos narys, bet XX a. paskutinio dešimtmečio pradžioje partijai skilus, jis pasiliko su tuo partijos sparnu, kuris prisijungė prie kairiosios pakraipos Alyvmedžio aljanso ir vos prieš tapdamas Komisijos pirmininku, jis tapo Demokratų partijos, kuri yra prisijungusi prie liberalų politinės grupės Europos Parlamente, nariu steigėju. KD = krikščionių demokratų, Kon. = konservatorių, Lib. = liberalų, SD = socialdemokratų.

kad paruoštų darbotvarkę kassavaitiniam Komisarų kolegijos susitikimui. Jie bando išspręsti daugumą savaitinės Komisijos darbotvarkės klausimų, o savo politiniams šeimininkams palieka tik kontroversiškesnius ir politinius sprendimus.

Kabinetų darbo krūvis nuolat didėjo didėjant Komisijos veiklos apimčiai (Cini, 1996, p. 111–115; Nugent, 2001, p. 119–133). Kaip efektyviai kabinetų sistema veikia, gali priklausyti nuo to, kas užima pagrindines pozicijas. Pavyzdžiui, Delors'o administracijoje Komisijos pirmininko *chef de cabinet* Paskalis Lamy's (kuris tapo Prodi'o Komisijos nariu), buvo tikrasis koordinuotos ir nuoseklios politikos sistemos visiems komisarams ir jų

kabinetams raidos organizatorius (Ross, 1994; Nugent, 2001, p. 77). Panašiai Prodi'o administracijoje Stefano Manservisi, Prodi'o *chef de cabinet*, ir Davidas O'Sullivanas, Komisijos generalinis sekretorius, galėjo veikti Komisijos politikos kryptį reorganizuodami kassavaitinius *chefs des cabinets* susirinkimus, pavyzdžiui, apribodami kiekvienam *chef* skiriamą pasisakymo laiką, kruopščiai ruošdami darbotvarkes ir nustatydami griežtus paskutinius terminus susirinkimams užbaigti.

Galiausiai, kaip ir nacionalinėse vyriausybėse, komisarai yra partiniai veikėjai. ES sutarties 213 straipsnis numato, kad:

> Bendrijos bendram interesui Komisijos nariai, eidami savo pareigas, yra visiškai nepriklausomi...Eidami šias pareigas, jie nesiekia gauti ir nepaiso jokios vyriausybės ar bet kurio kito subjekto nurodymų.

Šis nepriklausomybės principas kyla iš Monnet apolitinės funkcionalistinės biurokratijos, ginančios kolektyvinius Europos piliečių interesus, vizijos. Nepaisant to, dėl jų ankstesnių užimamų postų, kontaktų su panašią padėtį užimančiais žmonėmis, ateities tikslų ir atidžiai stebinčios nacionalinės žiniasklaidos, kiekvienas komisaras paprastai turi svarbių ryšių su šališkais nacionaliniais rinkėjais.

Kaip rodo 2.3 lentelė, komisarai yra karjeros politikai. Daugiau nei 70 proc. komisarų, prieš tapdami komisarais, užėmė bent vieną renkamą postą, ir beveik 25 proc. iš jų užėmė aukštus postus nacionalinėse vyriausybėse (buvo ministrais pirmininkais, užsienio reikalų ministrais ar finansų ministrais). Negana to, Barroso Komisijoje beveik 70 proc. komisarų prieš tai užėmė aukštą poziciją savo politinėje partijoje (pavyzdžiui, buvo partijos lyderis arba partijos vykdomosios valdžios narys), tik keturi nariai nebuvo anksčiau išrinkti į politinį postą (Hübner, Grybauskaitė, Potočnikas ir Ferrero-Waldner) ir tik du nariai neturėjo jokios vykdomosios pozicijos (Reding ir Rehnas).

Ši partinė priklausomybė yra svarbi nulemiant bendrą Komisijos kryptį. Komisija visada buvo socialistų, krikščionių demokratų, liberalų ir konservatorių didžioji koalicija (MacMullen, 1997). Vis dėlto jos politinė darbotvarkė keičiasi keičiantis Komisijos pirmininko pažiūroms ir partinei Kolegijos sudėčiai. Pavyzdžiui, Delors'o socialinės vieningos rinkos dimensijos gynimas buvo aiškiai socialdemokratinė darbotvarkė, o Prodi'o Komisijoje egzistavo pasidalijimas keletu rinkos reguliavimo klausimų (tokių kaip automobilių pardavimo rinkos reguliavimo panaikinimas) tarp 11 socialistų ir žaliųjų bei devynių daugiau „laisvąją rinką" remiančių krikščionių demokratų, konservatorių bei liberalų.

2.3 LENTELĖ. Komisarų politinės karjeros

Užimti politiniai postai prieš pradedant dirbti Komisijoje	Visi komisarai (1967–2009)		Dabartinė Komisija (2005–2009)	
	skaičius	procentas	skaičius	procentas
POSTAI VYRIAUSYBĖJE				
Svarbiausi ministrai (pvz., Ministras Pirmininkas, užsienio reikalų ministras ar finansų ministras)	31	24,2	11	44,0
Kiti postai vyriausybėje	51	39,8	11	44,0
Žemesnieji postai vyriausybėje	24	18,8	12	48,0
Neturėjo postų ministerijose	35	27,3	2	8,0
RENKAMIEJI POSTAI				
Nacionalinio parlamento nariai	90	70,3	21	84,0
Aukštesnieji postai partijose (pvz., partijos vykdomojoje valdžioje)	43	33,6	17	68,0
Vietinės valdžios atstovai	30	23,4	7	28,0
Europos Parlamento nariai	24	18,8	2	8,0
Regioninio susirinkimo nariai	7	5,5	0	0,0
Nebuvo išrinkti	28	19,5	4	16,0
Iš viso	128		25	

Šaltiniai: Page (1997); Europos Komisija (2000b); Wonka (2004), tinklapis „Europa"

Tokia komisarų partinė priklausomybė paveikia ir jų portfelių pasirinkimą, kadangi komisarai yra linkę turėti tos srities, kuri atitinka jų asmeninius ideologinius įsitikinimus, portfelius. Pavyzdžiui, Barroso Komisijoje konservatoriai arba krikščionys demokratai yra atsakingi už vidaus rinką ir paslaugas, švietimą, žuvininkystę, išorinius santykius ir teisingumą, laisvę ir saugumą; liberalai yra atsakingi už konkurenciją, vartotojų apsaugą ir kovą su sukčiavimu; socialdemokratai yra atsakingi už užimtumą, pramonę ir socialinius reikalus bei lygias galimybes. Vis dėlto liberalai yra atsakingi už žemės ūkį (už kurį paprastai yra atsakingas krikščionis demokratas) ir pagalbą vystymuisi (už kurią paprastai yra atsakingas socialdemokratas), o krikščionis demokratas turi aplinkos portfelį (už tai paprastai yra atsakingas socialdemokratas).

Galiausiai partinė priklausomybė paveikia ir kitas Komisijos administracijos dalis: kabinetų nariai dažnai yra rekrutuojami remiantis partiniais kontaktais, o paskyrimus į aukštesnius postus ir kilimą karjeros laiptais generaliniuose direktoratuose paprastai nulemia partinė priklausomybė ir kontaktai.

Biurokratija: tarnyba ES institucijose

Žemiau komisarų kolegijos yra ES biurokratija, sudaryta iš 36 generalinių direktoratų ir kitų tarnybų. Generaliniai direktoratai yra tolygūs ministerijoms nacionalinėse administracijose ir atlieka daugelį tų pačių funkcijų: politikos plėtojimo, teisės aktų rengimo, pajamų paskirstymo, teisės aktų įgyvendinimo stebėsenos ir patarimo bei paramos teikimo politinei vykdomajai valdžiai funkcijas.

Generaliniai direktoratai ir kitos Prodi'o administracijos tarnybos yra išvardytos 2.4 lentelėje. Generalinių direktoratų skaičius išaugo Komisijai delegavus naujas kompetencijas (Fligstein ir McNicholl, 1998). Be to, kiekviena nauja komisarų kolegija reorganizuodavo generalinius direktoratus, kad paskatintų konkrečias darbotvarkes. Pavyzdžiui, iš dalies siekdama tikslo padaryti Komisiją svarbesnę atskiram Europos piliečiui, Santero administracija Vartotojų politikos tarnybą reorganizavo į Vartotojų apsaugos generalinį direktoratą. Vadovaujant Prodi'ui, prijungus kai kuriuos kitų generalinių direktoratų skyrius, kurių veikla apėmė vartotojų apsaugos klausimus, pavyzdžiui, Žemės ūkio generalinio direktorato maisto apsaugos skyrių, šis generalinis direktoratas tapo Sveikatos ir vartotojų apsaugos generaliniu direktoratu.

Kiekvienas generalinis direktoratas yra atsakingas už politikos inicijavimą ir valdymą konkrečioje politikos srityje ir generaliniai direktoratai yra maždaug išsirikiavę pagal komisarų politines kompetencijas. Vis dėlto konkrečiam generaliniam direktoratui priskiriama kompetencija yra siauresnė nei konkrečiai ministerijai daugelyje nacionalinių administracijų priskiriama kompetencija. Pavyzdžiui, vidaus rinkos, įmonių, informacinės visuomenės ir mokslinių tyrimų generalinių direktoratų kompetencijos daugelyje nacionalinių administracijų būtų priskiriamos vienai Pramonės ministerijai, kuriai vadovautų vienas ministras. Tai dažnai paskatina konkuruojančių vienam komisarui pavaldžių generalinių direktoratų politinių pozicijų atsiradimą.

Toks politinio nuoseklumo trūkumas paskatinamas fakto, kad daugelis generalinių direktoratų turi tam tikrą administracinę kultūrą. Pavyzdžiui, Užimtumo ir socialinių reikalų generaliniame direktorate vyrauja labai korporatyvistinė kultūra ir čia daugeliu klausimų oficialiai yra įtraukiamos pagrindinės europinės pramonės ir darbo asociacijos (UNICE ir ETUC), o Informacinės visuomenės generaliniame direktorate vyrauja daugiau pliuralistinė ir sufokusuota į techninę ekspertizę bei idėjas administracinė kultūra (Gram, 1994; plg. Cini, 1997). Skirtingos administracinės

2.4 LENTELĖ. Komisijos biurokratija Prodi'o Komisijos metu

Administracinis padalinys	Komisaras	Darbuotojai, 2002	Biudžetas 2002 (mln. eurų)
GENERALINIAI DIREKTORATAI			
Spaudos ir komunikacijos	Prodi	607	149,9
Personalo ir administracijos	Kinnockas	5707	1248,0
Energetikos ir transporto	De Palacio	929	1022,4
Regioninės politikos	Barnier	514	21807,8
Vidaus rinkos	Bolkesteinas	408	65,9
Apmokestinimo ir muitų sąjungos	Bolkesteinas	399	89,6
Mokslinių tyrimų	Busquinas	1578	2526,4
Jungtinis tyrimų centras	Busquinas	2084	257,9
Sveikatos ir vartotojų apsaugos	Byrne'as	696	744,0
Užimtumo ir socialinių reikalų	Diamantopolou	669	9738,3
Žemės ūkio	Fischleris	883	47591,7
Žuvininkystės	Fischleris	277	1093,8
Prekybos	Lamy	482	67,1
Įmonių	Liikanenas	586	291,0
Informacinės visuomenės	Liikanenas	1022	1071,3
Konkurencijos	Monti	595	73,9
Vystymosi	Nielsonas	2095	1119,1
Humanitarinės pagalbos biuras (ECHO)	Nielsonas	151	670,8
Išorinių santykių	Pattenas	2999	3270,3
Švietimo ir kultūros	Reding	653	780,7
Biudžeto	Schreyer	416	52,7
Finansinės kontrolės	Schreyer	182	19,0
Ekonominių ir finansinių reikalų	Solbes Mira	469	494,2
Plėtros	Verheugenas	796	1816,9
Teisingumo ir vidaus reikalų	Vitorino	240	147,0
Aplinkos	Wallström	520	263,6
KITOS TARNYBOS			
Generalinis sekretoriatas	Prodi	1208	195,8
Teisės tarnyba	Prodi		
Politinių patarėjų grupė	Prodi		
Europos mokslo ir naujų technologijų etikos grupė	Prodi		
Jungtinė vertimų ir konferencijų tarnyba	Kinnockas	*	*
Vertimų tarnyba	Kinnockas	*	*
Vidaus audito tarnyba	Kinnockas	*	*
Leidinių biuras (EUR-OP)	Reding	*	*
Europos kovos su sukčiavimu tarnyba (OLAF)	Schreyer	335	48,2
Eurostatas	Sorbes Mira	701	117,6
Iš viso		28471	96834,9

* Įtraukta į Personalo ir administracijos generalinio direktorato duomenis

Šaltinis: Europos Komisijos tinklapis

kultūros kyla iš skirtingų nacionalinių grupių vyravimo aukštesniuose kiekvieno generalinio direktorato postuose (Abélès *et al.*, 1993; Page, 1997). Pavyzdžiui, daugelis aukštesniųjų Žemės ūkio generalinio direktorato pareigūnų yra prancūzai, vokiečiai ir airiai, o Konkurencijos generaliniame direktorate vyrauja britai ir olandai.

Komisija įdarbina apie 28 000 darbuotojų, bet, kaip rodo 2.4 lentelė, skirtingų generalinių direktoratų darbuotojų skaičius labai skiriasi. Tradiciškai didžiausias buvo Žemės ūkio generalinis direktoratas, kuriame dirbo daugiau nei 2000 darbuotojų (Cini, 1996, p. 105). Tačiau, vadovaujant Prodi'o administracijai kai kuriuos jo skyrius perkėlus į kitus generalinius direktoratus, jis tapo aštuntu pagal darbuotojų skaičių generaliniu direktoratu, nors jo biudžetas išliko didžiausias, ir skirtumas tarp jo ir kitų generalinių direktoratų biudžetų yra didelis.

Tarp pareigūnų, užimančių vos žemesnius postus nei tie, į kuriuos patenkama pagal politinį paskyrimą, kilo šioks toks nepasitenkinimas (Spence, 1997), ir šiuo požiūriu vienas iš vidinės Komisijos biurokratijos reformos, vadovaujamos Neilo Kinnocko, tikslų buvo baigti nacionalinių kvotų aukštų pareigūnų lygmenyje sistemą, paaukštinti darbuotojus kiekviename generaliniame direktorate ir tarp jų remiantis daugiau meritokratiniu pagrindu. Tam iš pradžių prieštaravo kelios valstybės narės, bijojusios prarasti savo pagrindines pozicijas, ir Komisijos pareigūnų darbuotojų profesinė sąjunga. Vis dėlto politiniame lygmenyje reformai buvo pritarta ir ji buvo įgyvendinta 2002-ųjų pradžioje.

Siekdama nustatyti Komisijos pareigūnų politines pažiūras, Liesbet Hooghe apklausė 137 aukštus pareigūnus, dirbančius generaliniuose direktoratuose, ir nusiuntė anketas dar 106 (Hooghe, 1999a, 1999b, 2001). Ji atrado, kad jų požiūris į Komisijos vaidmenį, integracijos procesą ir ES politikas buvo daugiau suformuotas ne jų patirties Komisijoje, o jų patirties už Komisijos ribų. Pareigūnų partinė priklausomybė, valstybė narė ir ankstesnė darbo patirtis darė didesnę įtaką nei vidiniai veiksniai, kad ir kiek ilgai jie dirbo Komisijoje ar kokiame generaliniame direktorate. Negana to, jų pažiūras daugiau lėmė pagrindiniai ideologiniai prioritetai (kurie priežastiniais ryšiais buvo susiję su partine priklausomybe) nei jų karjeros siekiai ar generalinio direktorato, kuriame jie dirbo, politikos interesai. Kitaip tariant, Hooghe rado mažai įrodymų, kad egzistuoja socializuoti „eurokratai", kurie bet kokia kaina remtų Komisijos interesus. Vietoj to ji atrado, kad gyvuoja nacionaline ir partine priklausomybe pasižymintys pareigūnai, kurie gina savo valstybės narės interesus ir turi ideologinių prioritetų dėl ES politikų.

Reguliuotojai: pusiau autonomiškos agentūros

Bendras vykdomosios valdžios bruožas atstovaujamosios valdžios sistemoje yra vykdomųjų instrumentų naudojimas įgyvendinant teisės aktus. Kartais jie yra vadinami tretiniais instrumentais, kadangi pagal teisinę hierarchiją jie eina po pirminių konstitucinių (ES sutarties) straipsnių ir antrinių teisės aktų. JAV ir Jungtinės Karalystės vyriausybės naudoja „įsakymus", arba „reglamentus", Prancūzijoje naudojami *ordonnances*, Vokietijoje – *Rechtsverordnungen*. Panašiai Komisija ES gali naudoti direktyvas, reglamentus ir sprendimus nesikreipdama pagalbos į ES teisės aktų leidybos procesą.

Šie vykdomieji instrumentai yra tradicinis atstovaujamosios valdžios bruožas dėl dviejų priežasčių (Majone, 1991, 2001; Franchino, 2002; Gilardi, 2002). Pirma, vykdytojams suteikiamos galios veikti kaip pakaitiniams teisės aktų leidėjams tose srityse, kuriose veikti teisės aktų leidėjai neturi nei laiko, nei galimybių. Pavyzdžiui, vykdytojams dažnai leidžiama veikti, jei reikia greito atsako, jei reikia techninių žinių ar klausimo svarba politiniam procesui yra per daug menka, kad reikėtų įsitraukti. Komisija priima nuo 6000 iki 7000 tokių instrumentų kasmet (daugiausiai susijusių su bendra žemės ūkio politika).

Antra, kai kurioms vykdomosioms agentūroms suteikiamos galios sąmoningai siekiant išvengti parlamentinių institucijų įsitraukimo į taisyklių ir nuostatų priėmimą. Kai kuriomis aplinkybėmis viešasis interesas yra toks, kad politiką priima nepriklausoma vykdomoji agentūra, kadangi ji žvelgia toliau į ateitį nei renkami parlamentai ar vyriausybės. Tokios agentūros gali būti nepriklausomi konkurencijos reguliuotojai, pavyzdžiui, konkurenciją prižiūrinti valdžia, ar privatizuotų komunalinių įstaigų reguliuotojai, ar nepriklausomi centriniai bankai. Reguliavimo politikų delegavimas tokioms pusiau autonomiškoms nevalstybinėms organizacijomis yra klasikinis Amerikos vykdomosios valdžios modelio bruožas, vis labiau atsispindintis ir nacionaliniame lygmenyje Europoje (Majone, 1994; Thatcher, 2002b).

Kai kuriais atžvilgiais pati Komisija yra tokia agentūra (Majone, 1993b). Pavyzdžiui, ji pagal Sutartį ir Susijungimų reglamentą priima sprendimus dėl konkurencijos ir valstybės pagalbos (žr. 8 skyrių). Tai vykdo Konkurencijos generalinis direktoratas, kuris veikia kaip Europos kartelių tarnyba. Todėl žiniasklaida mėgsta nurodyti į Konkurencijos generaliniam direktoratui vadovaujantį komisarą, kaip į „konkurencijos politikos carą".

Nepaisant to, kad apsaugotų konkurencijos politiką nuo Komisijos nacionalinių interesų ir politinių tikslų įsitraukimo, daugelis komentatorių pritaria Konkurencijos generalinio direktorato pašalinimui iš Komisijos biurokratijos ir jo, kaip iš tiesų nepriklausomos reguliavimo agentūros, įkūrimui, panašiai kaip Vokietijos Federalinė kartelių tarnyba (plg. Wilks ir McGowan, 1995).

Komisija prižiūri ir nepriklausomų Europos agentūrų veiklą. Šios agentūros, išvardytos 2.5 lentelėje, įsteigiamos Tarybos sprendimu remiantis Komisijos pasiūlymais, ir daugelio jų pirmtakai buvo Komisijos biurokratijoje. Pavyzdžiui, Europos medicinos produktų vertinimo agentūra atsirado iš dviejų komitologijos komitetų, Europos aplinkos agentūra atsirado iš vienos Komisijos politikos programos (CORINE), o Europos maisto saugos tarnyba yra sudaryta iš kelių Sveikatos ir vartotojų apsaugos bei Žemės ūkio generalinių direktoratų skyrių. Kiti, pavyzdžiui, Vidaus rinkos derinimo (prekių ženklų ir dizaino) įstaiga buvo įsteigta kaip naujo ES politikos režimo dalis (Kreher, 1997, p. 232–233).

Nė viena iš šių agentūrų nėra visagaliai reguliavimo organai, turintys galias priimti ir įgyvendinti politiką. Dabartinių agentūrų pareigas galima suskirstyti į keturias plačias kategorijas (plg. Majone, 2002a):

- Agentūros, kurios, teikdamos paslaugas specifiniams pramonės sektoriams, palengvina vidaus rinkos veikimą: Vidaus rinkos derinimo tarnyba, Bendrijos augalų įvairovės biuras, Europos medicinos produktų vertinimo agentūra, Europos saugios jūrų laivybos agentūra ir Europos aviacijos saugos agentūra.
- Agentūros, kurios konkrečioje politikos srityje per nacionalinių partnerių tinklą renka ir skleidžia informaciją: Europos aplinkos agentūra, Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centras, Europos rasizmo ir ksenofobijos stebėsenos centras, Europos policijos biuras, Europos Sąjungos palydovų centras bei Europos Sąjungos saugumo studijų institutas.
- Agentūros, kurios, norėdamos pasiekti europinio masto kolektyvinius susitarimus konkrečioje srityje, skatina bendradarbiavimą tarp pramonės ir profesinių sąjungų: Europos profesinio mokymo plėtros centras, Europos gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondas bei Europos saugos ir sveikatos darbe agentūra.
- Agentūros, kurios ES vykdo specialias programas ir užduotis – Europos mokymo fondas, Europos Sąjungos įstaigų vertimų centras ir Europos rekonstrukcijos agentūra.

2.5 LENTELĖ. Autonominės vykdomosios ES agentūros

Agentūra	Įsteigta	Būstinė	Personalas, 2002	Biudžetas, 2002 (mln. eurų)
Europos profesinio mokymo plėtros centras (CEDEFOP)	1975	Tesalonikai	83	13,9
Europos gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondas (EUROFOUND)	1975	Dublinas	88	16,5
Europos aplinkos agentūra (EEA)	1990	Kopenhaga	83	19,7
Europos mokymo fondas (ETF)	1990	Turinas	130	16,8
Vidaus rinkos derinimo (prekių ženklų ir dizaino) tarnyba (OHIM)	1993	Alikantė	847	138,6
Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centras (EMCDDA)	1993	Lisabona	59	9,4
Europos medicinos produktų vertinimo agentūra (EMEA)	1993	Londonas	251	64,9
Europos Sąjungos įstaigų vertimų centras (CdT)	1994	Liuksemburgas	165	0,6
Europos saugos ir sveikatos darbe agentūra (EU-OSHA)	1994	Bilbao	31	9,2
Bendrijos augalų įvairovės biuras (CPVO)	1994	Angers	33	8,7
Europos rasizmo ir ksenofobijos stebėsenos centras (EUMC)	1997	Viena	28	6,2
Europos policijos biuras (EUROPOLAS)	1995	Haga	242	51,7
Europos rekonstrukcijos agentūra (EAR)	2000	Tesalonikai	316	510,0
Europos Sąjungos saugumo studijų institutas (ISS)	2001	Paryžius	–	–
Europos Sąjungos palydovų centras (EUSC)	2001	Torrejon de Ardoz	–	–
Europos aviacijos saugos agentūra (EASA)	2002	Briuselis*	–	–
Europos saugios jūrų laivybos agentūra (EMSA)	2002	Briuselis*	–	–
Europos maisto saugos įstaiga (EFSA)	2002	Briuselis*	–	–
Europos įstaiga teisminiam bendradarbiavimui stiprinti (EUROJUST)	2002	Haga	–	–
Iš viso			2356	866,2

* = laikina būstinė

Šaltinis: Bendrasis 2002 finansinių metų Europos Sąjungos biudžetas, OL L 29, 31.1.2002.

Didėjant agentūrų reputacijai ir joms kontroliuojant informacijos surinkimą bei tiekimą, gali būti, kad kai kurios ES agentūros (pavyzdžiui, Europos aplinkos agentūra) pradėjo vaidinti esminį vaidmenį atsirandant „reguliavimo tinklams", per kuriuos rengiamos ir įgyvendinamos naujos taisyklės (Dehousse, 1997; Majone, 1997, 2002a; Kelemen, 2002). Pavyzdžiui, trys naujos „saugos agentūros" (EASA, EMSA ir EFSA) prižiūri egzistuojančių ES masto standartų įgyvendinimą, padeda plėtoti ir nustatyti naujas bendras taisykles.

Tradiciškai Komisija įsivaizduojama kaip monolitinė viršnacionalinė biurokratija, neturinti tikrų vykdomųjų galių ir turinti vienintelį tikslą – paskatinti tolesnę Europos integraciją (žr., pvz., Coombes, 1970). Šiame skyriuje buvo pavaizduotas ganėtinai skirtingas vaizdas: Komisijos, kaip vykdomosios organizacijos, vykdančios daugelį tradicinių vyriausybės užduočių ir politiškai bei organizaciškai palyginamos su kitomis viešosiomis administracijomis. Komisijos viršūnėje, kaip ir klasikinėje ministrų vyriausybės sistemoje, yra partiniai politikai, vykdantys individualius ir kolektyvinius politikos tikslus. Žemiau šių politikų yra labai išplėtota biurokratija ir besiplėtojantis reguliavimo agentūrų tinklas, kuriame skirtingi administraciniai organai yra skirtingų politinių, institucinių ir organizacinių kultūrų.

Komitologija: dvigubos ES vykdomosios valdžios sąveika

Komisija negali visiškai laisvai nulemti politikos rezultatų įgyvendindama ES teisės aktus. Taryba sukūrė sudėtingą komitetų, sudarytų iš nacionalinės valdžios pareigūnų, kurie nagrinėja Komisijos siūlomas įgyvendinimo priemones, sistemą (Vos, 1997). Ši sistema žinoma „komitologijos" pavadinimu. Vadovaujantis kai kuriomis procedūromis, komitologijoje egzistuoja galių atskyrimas, kada teisės aktų leidėjai (vyriausybės) gali tikrinti vykdomosios valdžios (Komisijos) veiksmus. Vis dėlto, remiantis kitomis procedūromis, komitologija sukėlė galių susilydymą, kai valstybių narių vyriausybės priverčia Komisiją vykdyti savo norus, taigi jos turi ir teisės aktų leidžiamąją, ir vykdomąją valdžią.

Komitologijos sistema buvo sukurta 1987 m. liepos mėn. Tarybos sprendimu (87/373/EEB) ir reformuota 1999 m. birželio mėn. Tarybos sprendimu (1999/468/EB). Sprendimai įsteigė trijų rūšių komitetus – patariamuosius, valdymo ir reguliavimo bei jų veiklą reglamentuojančių taisyklių rin-

kinį. Savo ataskaitoje apie komitologijos komitetų veiklą 2000 m. Komisija išvardijo 224 atskirus komitetus (Europos Komisija, 2002).

Kas sudaro komitetus, priklauso nuo komitetų vaidmens: komitetai, sudaryti iš nacionalinių valstybės tarnautojų, prižiūri teisės aktų įgyvendinimą; laikini komitetai, sudaryti iš privačių interesų grupių atstovų, svarsto tuos klausimus, kuriais, Komisijos nuomone, reikia platesnės konsultacijos; ir komitetai, sudaryti iš mokslininkų bei „ekspertų" teikia patarimus techniniais klausimais (ten pat, p. 213).

Komitetų procedūros

2.6 lentelė rodo, kaip veikia komitologijos sistema (standartinės procedūrinės komitetų taisyklės be 1999 m. Tarybos sprendimo yra numatytos ir Oficialiajame leidinyje, OL C38 6.2.2001). Didėjant procedūrų skaičiui, Komisijos autonomija nacionalinių vyriausybių atžvilgiu mažėja. Vadovaujantis patariamąja procedūra (I procedūra) Komisija turi didžiausią veiksmų laisvės laipsnį; nors ji privalėtų „labai atsižvelgti" į nacionalinių ekspertų nuomonę, ji gali paprasčiausiai ignoruoti jų patarimus. Ši procedūra yra naudojama daugelyje ES konkurencijos politikos sričių, pavyzdžiui, Komisijos sprendimuose dėl susiliejimų ir valstybės pagalbos pramonei. Valdymo procedūra (II) daugiausiai naudojama žemės ūkio politikai ir daugelyje ES išlaidų sričių, tokių kaip regioninė politika, moksliniai tyrimai ir pagalba vystymuisi. Reguliavimo procedūra (III) Tarybos buvo išplėtota XX a. septintojo dešimtmečio pabaigoje ir apėmė su žemės ūkiu nesusijusias sritis, kuriose valstybės narės norėjo turėti daugiau kontrolės Komisijos atžvilgiu nei pagal patariamųjų ar valdymo komitetų procedūras (Docksey ir Williams, 1997, p. 136–137). Dabar ši procedūra yra taikoma tokiose srityse kaip gyvūnų, augalų ir maisto sauga, aplinkos apsauga ir transportas.

Galiausiai 1999 m. priimta 1987 m. komitologijos sprendimo pataisa buvo įsteigtos dar dvi procedūros, kuriomis vadovaudamasi, Taryba turėjo galutinio *veto* teisę. Pirma, Komisija gali imtis apsauginių priemonių ES ar valstybės narės interesams apginti, bet pirmiausia tam turi užsitikrinti Tarybos pritarimą. Ši procedūra (IV) paprastai taikoma bendros prekybos politikos klausimams, pavyzdžiui, asociacijos sutarčių su ne ES valstybėmis narėmis pasirašymui. Antra, išskirtiniais atvejais Taryba turi teisę pati imtis vykdomųjų galių (V procedūra). Tokia procedūra yra taikoma labai jautriose srityse, pavyzdžiui, reikaluose, susijusiuose su finansinėmis institucijomis.

2.6 LENTELĖ. Kaip veikia komitologija

Procedūra	Procedūros veikimas
Patariamoji (I)	1. Komisija atitinkamam komitetui pateikia įgyvendinimo priemonės projektą. 2. Komitetas, jei reikia, balsuodamas (arba paprastosios daugumos, arba kvalifikuotos daugumos, arba vieningu balsavimu, priklausomai nuo politikos srities) pateikia savo nuomonę dėl įgyvendinimo priemonės projekto [šios taisyklės yra neaiškios!]. 3. Komisija privalo „labai atsižvelgti" į komitetų nuomonę ir privalo informuoti komitetą, kaip tai buvo padaryta.
Valdymo (II)	1. Komisija atitinkamam komitetui pateikia įgyvendinimo priemonės projektą. 2. Komitetas pateikia savo nuomonę dėl įgyvendinimo priemonės projekto (kvalifikuotos daugumos balsavimu). 3. Komisija priemonę gali priimti iš karto, nepaisydama komiteto nuomonės. 4. Komisija, jei priimta priemonė nesutampa su komiteto nuomone, privalo informuoti Tarybą, arba priemonę gali sulaikyti iki trijų mėnesių. 5. Per apibrėžtą sulaikymo laikotarpį Taryba gali priimti kitokį sprendimą (kvalifikuotos daugumos balsavimu).
Reguliavimo (III)	1. Komisija atitinkamam komitetui pateikia įgyvendinimo priemonės projektą. 2. Komitetas dėl įgyvendinimo priemonės projekto (kvalifikuotos daugumos balsavimu) pateikia savo nuomonę. 3. Jei komitetas patvirtina priemonę, Komisija ją priima. 4. Jei komitetas nepatvirtina priemonės arba nepateikia nuomonės, Komisija privalo pateikti priemonę Tarybai ir apie šį faktą informuoti Europos Parlamentą. 5. Jei teisės aktas, kuriam įgyvendinti skiriama priemonė, buvo priimtas pagal bendro sprendimo procedūrą, Europos Parlamentas gali pateikti nuomonę apie tai, ar jis mano, kad priemonė peržengia teisės akte numatytas įgyvendinimo galias. 6. Jei Taryba prieštarauja priemonei (kvalifikuotos daugumos balsavimu), Komisija privalo iš naujo apsvarstyti priemonę ir arba pateikti pataisytą priemonę Tarybai, arba dar kartą pateikti priemonę Tarybai, arba pateikti naują teisės akto, susijusio su klausimu, projektą. 7. Jei Taryba priima priemonę (kvalifikuotos daugumos balsavimu) arba per apibrėžtą laikotarpį nesiima veiksmų, Komisija priima priemonę.

2.6 LENTELĖS TĘSINYS

Procedūra	Procedūros veikimas
Apsaugos (IV)	1. Komisija privalo pranešti valstybėms narėms apie kiekvieną sprendimą dėl apsaugos priemonių. 2. Kiekviena valstybė narė gali pateikti Komisijos sprendimą Tarybai per pirminiame teisės akte apibrėžtą laikotarpį. 3. Taryba gali patvirtinti, pataisyti arba atmesti sprendimą (kvalifikuotos daugumos balsavimu). 4. Taryba pirminiame teisės akte gali kelti sąlygą, kad jei sprendimas yra pateikiamas Tarybai ir Taryba nesiima veiksmų, tada laikoma, kad sprendimas yra panaikintas.
Pati Taryba (V)	Išskirtiniais atvejais Taryba pasilieka teisę pati imtis tiesioginių vykdomųjų galių.
Europos Parlamento vaidmuo	1. Vadovaujantis I–III procedūra Komisija privalo teikti Europos Parlamentui visas Komisijos darbotvarkes ir posėdžių protokolus, priemonių projektus (jei jos susijusios su teisės aktais, priimtais pagal bendro sprendimo procedūrą), galutinius sprendimus ir valstybių narių atstovų sąrašus (nurodydama ir jų organizacinę priklausomybę). 2. Komisija privalo informuoti Europos Parlamentą, kai sprendimas pateikiamas Tarybai. 3. Jeigu priemonės projektas susijęs su teisės aktu, priimtu pagal bendro sprendimo procedūrą ir Europos Parlamentas nurodo, kad jis mano, jog priemonė peržengia teisės akte numatytas įgyvendinimo galias, Komisija privalo dar kartą apsvarstyti priemonę ir arba a) pateikti naują priemonės projektą, b) likti prie egzistuojančios priemonės, arba c) pateikti naują pasiūlymą dėl teisės akto Europos Parlamentui ir Tarybai.

Šaltinis: 1999 m. birželio 28 d. Tarybos sprendimas dėl komitologijos (1999/468/EB), OL L184, 17.7.1999.

2.7 lentelė rodo komitetų veiklą 2000 m. nuo pirmosios Komisijos ataskaitos po naujų procedūrų įvedimo. Kalbant apie komitetų skaičių vienas iš netikėtumų ataskaitoje buvo tai, kad aplinkos politikos srityje yra įsteigta daugiau komitetų negu bet kokioje kitoje politikos srityje. Vis dėlto, kaip ir buvo galima tikėtis, žemės ūkio komitetai buvo patys aktyviausi – 2000 m. jie suorganizavo 367 susitikimus. Susitikimai užėmė 260 darbo dienų ir juose buvo peržiūrėta beveik 2000 įgyvendinimo priemonių projektų. Beveik 50 proc. iš 224 komitetų veikė vadovaudamiesi reguliavimo procedūromis; tik 12 proc. veikė vadovaudamiesi ne tokia griežta patariamąja procedūra.

2.7 LENTELĖ. Įgyvendinimo komitetų veikla

Politikos sritis	Komitetų skaičius pagal procedūros rūšis					Veikla 2000 m.				
	I	II	III	IV	veikiančių pagal keletą procedūrų	iš viso	susitikimai	konsultacijos	nepalankios nuomonės	kreipimaisi į Tarybą
Aplinka	2	4	34		1	41	52	80	2	1
Įmonės	8	4	17		3	32	54	269	0	0
Žemės ūkis		23	3		4	30	367	1889	0	1
Transportas (įskaitant transeuropinius tinklus)	4		17	1	3	25	35	31	1	0
Sveikata ir vartotojų apsauga	4		7		11	22	122	449	0	4
Prekyba	1	3		4	3	11	28	135	0	0
Informacinė visuomenė	1	1	5		3	10	30	36	0	0
Vidaus rinka	1	3	5		1	10	24	8	0	0
Apmokestinimas ir muitų sąjunga	1	2	4		2	9	110	512	0	0
Užimtumas ir socialiniai reikalai	1	2	4		1	8	14	44	0	0
Išoriniai santykiai	1	2	1		3	7	44	269	0	0
Moksliniai tyrimai		6				6	32	83	0	0
Statistika		4			2	6	15	102	0	0
Švietimas ir kultūra					6	6	23	92	0	0
Vystymasis		2	2		1	5	19	19	0	0
Energetika	1	1	2			4	10	12	1	0
Žuvininkystė		2			1	3	10	41	0	0
Plėtra		1		1		2	7	121	0	0
Regioninė politika		1			1	2	16	87	0	0
Teisingumas ir vidaus reikalai			1		1	2	7	4	0	0
Humanitarinė pagalba					1	1	7	28	0	0
Biudžetas	1					1	5	46	0	0
Kovos su sukčiavimu tarnyba			1			1	1	1	0	0
Iš viso	26	61	103		48	224	1032	4358	4	6

Šaltinis: Apskaičiuota pagal Europos Komisijos duomenis (2002a).

Tarpinstituciniai konfliktai pasirenkant procedūras ir jas vykdant

2.7 lentelės duomenys rodo, kad komitetai retai panaikina Komisijos įgyvendinimo priemones. 2000 m. iš 4357 pasiūlytų priemonių, nacionalinių ekspertų komitetai pareiškė tik keturias nepalankias nuomones (0.1 proc.) ir tik šešis kartus buvo kreiptasi į Tarybą (0.1 proc.). Iš jų keturis kartus kreiptasi dėl sveikatos ir vartotojų apsaugos (1 proc. visų įgyvendinimo priemonių šioje srityje).

Vis dėlto šie skaičiai nebūtinai reiškia, kad Komisija daugeliu atvejų pasiekia savo. Egzistuojant tokiai gausybei įgyvendinimo priemonių, Komisija turi būti labai gerai informuota apie kiekvieno nacionalinio eksperto kiekviename komitete nuomonę. Todėl Komisija greičiausiai gali tiksliai nuspėti, kaip kiekvienas komitetas reaguos į kiekvieną įgyvendinimo priemonės projektą ir pagal tai rengia kiekvienos priemonės projektą. Turbūt labiau stebintų, jei egzistuotų didelis nepalankių nuomonių ir kreipimųsi skaičius, rodantis, kad Komisija daugeliu atvejų neteisingai įvertino komitetų nuotaiką.

Atsižvelgiant į skirtingą Komisijos veiksmų laisvę pagal kiekvieną procedūrą, galima būtų tikėtis, kad Komisija ir Taryba nuolat konfliktuoja dėl to, kokią procedūrą panaudoti kiekvieno teisės akto įgyvendinimui patvirtinti. Vis dėlto Doganas (1997) nustatė, kad tai nebūtinai yra tiesa. Pavyzdžiui, 29 proc. visų Komisijos pasiūlytų komitologijos procedūrų 1987 ir 1995 metų laikotarpiu buvo tos procedūros, kuriose Komisijos galios yra silpnos (pavyzdžiui, procedūra III) ir priešingai Komisijos retorikai apie Tarybos opoziciją patariamųjų komitetų procedūrai, Taryba priėmė 40 proc. Komisijos pasiūlymų dėl šios procedūros panaudojimo. Todėl Doganas tvirtina, kad „Komisija yra labai įtraukta ir atsižvelgia į tai, kokiai komitologijos procedūrai Taryba teikia pirmenybę" (ten pat, p. 45). Vis dėlto, kad ir kaip atrodo darnūs santykiai tarp Komisijos ir komitetų, veikiančių komitologijos sistemoje, šie skaičiai gali atspindėti faktą, kad Komisija veikia strategiškai pasirinkdama komitologijos procedūras, taigi ji siūlo patariamąją procedūrą tais atvejais, kai mano, jog pagrįstai gali tikėtis Tarybos pritarimo.

Europos Parlamentas buvo labai kritiškas komitologijos atžvilgiu (Corbett *et al*, 1995, p. 253; Bradley, 1997; Hix 2001a). Įsteigus sistemą, Europos Parlamentas tvirtino, kad jai trūko skaidrumo dėl uždaro komitetų veiklos pobūdžio. Jis taip pat tvirtino, kad leidžiant vyriausybėms prižiū-

rėti Komisijos vykdomąsias galias, pažeidžiamas valdžios padalijimo tarp ES teisės aktų leidžiamosios (Tarybos ir Komisijos) bei vykdomosios (Komisijos) valdžios principas. Negana to, jis kritikavo faktą, kad procedūros numato, jog klausimai sugrįžta tik į vieną ES teisės aktų leidybos instituciją (Tarybą), o ne ir į Tarybą, ir į Europos Parlamentą.

1988 m. vadinamuoju Plumbo-Delors'o susitarimu Komisijos pirmininkas ir Europos Parlamento pirmininkas susitarė, kad Komisija Europos Parlamentui perduos daugelį pasiūlymų dėl įgyvendinimo priemonių tuo pačiu metu, kai jos bus perduodamos komitologijos komitetams. Vis dėlto Europos Parlamentas buvo nepatenkintas šio susitarimo įgyvendinimu ir 1994 m. birželio mėn. atmetė direktyvą (dėl aprūpinimo atviru tinklu taikymo balso telefonijoje), nes Taryba atsisakė pakeisti pasiūlytą komitologijos procedūrą procedūra, kuri būtų palankesnė Komisijai. Po šito Europos Parlamento *veto*, Taryba ir Komisija sudarė laikiną susitarimą su Europos Parlamentu, pagal kurį Komisija Europos Parlamentui turėjo perduoti pasiūlymus dėl visų priemonių ir informuoti Europos Parlamentą apie komitologijos sprendimus, o Taryba „atitinkamai atsižvelgti į Europos Parlamento požiūrį". Šis laikinas susitarimas buvo peržiūrėtas tarpvyriausybinėje konferencijoje, kurioje buvo deramasi dėl Amsterdamo sutarties, bet susitarimo šiuo klausimu nebuvo pasiekta.

Nepaisant to, 1997 m. birželio mėn. Amsterdamo Europos vadovų taryba davė nurodymus Komisijai parengti pasiūlymą dėl 1987 m. komitologijos sprendimo peržiūros. 1999 m. sprendimas buvo tiesioginis tarpinstitucinio laikino susitarimo ir Amsterdamo vadovų tarybos nurodymų rezultatas. Buvo padaryti keli 1987 m. taisyklių pakeitimai: buvo patikslinti komiteto procedūros pasirinkimo kriterijai; procedūros buvo supaprastintos (procedūrų skaičius sumažintas nuo šešių iki keturių); sistema padaryta skaidresnė (Komisija įpareigota skelbti metinę komitetų veiklos ataskaitą ir tie patys principai, kurie buvo taikomi viešam priėjimui prie Komisijos dokumentų, bus taikomi ir komitologijos dokumentams; Europos Parlamentas bus daugiau tiesiogiai įtrauktas (teikiant Europos Parlamentui visas darbotvarkes ir posėdžių protokolus bei patikslinant, kad priemonės, kylančios iš pagal bendro sprendimo procedūrą priimtų teisės aktų, bus pateiktos atgal ir Tarybai, ir Europos Parlamentui).

Apibendriname: Joergesas ir Neyeris (1997) tvirtina, kad komitologija yra unikalus politinis procesas, kai Komisija ir nacionaliniai ekspertai dirba kartu nehierarchiškai ir atsargiai, kad išspręstų politikos klausimus. Techninė ES teisės aktų leidybos ir vykdomosios veiklos prigimtis reika-

lauja aukšto mokslinės ekspertizės lygio. Komitologijos sistema perkelia biurokratus bei ekspertus iš nacionalinių rėmų ir paskatina kolektyvinių identitetų susiformavimą kiekvienoje politikos bendruomenėje. Vis dėlto mokslinių ekspertų ir privačių interesų įtraukimas į politikos įgyvendinimo ir reguliavimo procesą nėra unikalus dalykas, o yra bendras daugelio viešųjų administracijos sistemų bruožas. Svarbiais politikos klausimais tarp Komisijos ir nacionalinių ekspertų bei tarp skirtingų valstybių ekspertų kyla konfliktų.

Demokratinė ES vykdomosios valdžios kontrolė

Daugelyje sistemų politinis ir administracinis vykdomosios valdžios vaidmuo yra legitimuojamas skirtingais būdais. Politinio vadovo vaidmuo paprastai legitimuojamas rinkiminių varžybų dėl politinio posto ir dėl politinės darbotvarkės kontrolės būdu. Prezidentinėse sistemose vykdomosios valdžios vadovas yra renkamas tiesiogiai, o parlamentinėse sistemose jis atskaitingas parlamento daugumai (Lijphart, 1992). Priešingai, administracinis vaidmuo dažnai nėra susietas su rinkėjų ar parlamentine dauguma, ir tai leidžia biurokratams bei reguliuotojams tarnauti viešiesiems interesams, o ne konkrečios politinės daugumos interesams (Majone, 1996, p. 284–301; 2002b). Vietoj to, valstybės tarnautojai ir reguliuotojai paprastai yra atskaitingi remiantis „ministerinės atskaitomybės" principu (kada ministrai yra laikomi atskaitingais už jiems pavaldžių valstybės tarnautojų veiklą) ir teise visuomenei prieiti prie dokumentų bei informacijos (pvz., per Informacijos laisvės aktą).

Politinė atskaitomybė: Komisijos skyrimas ir nepasitikėjimo pareiškimas

Kolektyviai politiškai vadovaudamos Taryboje, valstybių narių vyriausybės legitimumą gali užsitikrinti per bendruosius nacionalinius rinkimus (žr. 7 skyrių). Vis dėlto politinio Komisijos vaidmens legitimumas yra problemiškesnis. Iki 1994 m. Komisijos pirmininkas buvo skiriamas kolektyviniu vyriausybių vadovų susitarimu Europos vadovų taryboje. Komisijos pirmininkas buvo laikomas vienu iš susitarimų dėl posto vyriausybėms sudarant paketinius susitarimus dėl konkrečių tarptautinių agentū-

rų vadovų, pavyzdžiui, Pasaulio prekybos organizacijos ir Šiaurės Atlanto sutarties organizacijos generalinio sekretoriaus, postų. Tai buvo panašiau į tarptautinės organizacijos vadovo parinkimą nei į „pirmo tarp lygių" politiniame kabinete parinkimą.

Vis dėlto Mastrichto sutartis įgyvendino naują procedūrą (214 straipsnis), pagal kurią Komisijos kadencijos trukmė buvo sulyginta su Europos Parlamento kadencija. Be to, nuo tada reikėjo Europos Parlamento konsultacijos dėl vyriausybių nominuoto Komisijos pirmininko, ir Europos Parlamentas turėjo patvirtinti visą Komisijos sudėtį. Vis dėlto Europos Parlamentas „konsultaciją" interpretavimo kaip teisę balsuoti dėl kandidato į Komisijos pirmininkus (Hix, 2002a). Todėl 1994 m. liepos mėn. pirmajame „balsavime dėl įgaliojimų suteikimo Komisijos pirmininkui" Europos Parlamente Jacquesas Santeras buvo patvirtintas Komisijos pirmininku tiktai 12 balsų persvara (Hix ir Lord, 1995). Be to, po atskirų kandidatų į komisarus paskyrimo, Europos Parlamentas įtraukė „Komisijos klausymus", kuriuose kandidatai turėjo duoti parodymus Europos Parlamento komitetams, dirbantiems toje pačioje srityje (sąmoningai sumodeliuota pagal kandidatų į JAV prezidento kabineto narius klausymus JAV Senate) (Westlake, 1998). Galiausiai pabaigus komitetų klausymus, Europos Parlamentas antrą kartą balsuoja dėl visos Komisijos sudėties. Amsterdamo sutartis reformavo 214 straipsnį ir oficialiai institucionalizavo Europos Parlamento galią vetuoti Komisijos pirmininko kandidatūrą ir komisarų komandą. Vėliau Nicos sutartis įvedė kvalifikuotos daugumos balsavimą Europos vadovų taryboje Komisijos pirmininko ir visos Komisijos skyrimo klausimu. Sutartis dėl Konstitucijos Europai labai nedaug pakeis šį kvalifikuotos daugumos balsavimo Europos vadovų taryboje ir Europos Parlamento *veto* derinį nustatydama, kad Europos vadovų taryba, skirdama Komisijos pirmininką, turi atsižvelgti į Europos Parlamento rinkimų rezultatus.

Nuo Romos sutarties Europos Parlamentas turėjo teisę pareikšti nepasitikėjimą Komisija kaip visuma balsuodamas „dviguba dauguma": absoliučia Europos Parlamento narių balsų dauguma ir dviem trečdaliais visų posėdyje dalyvaujančiųjų balsų dauguma (201 straipsnis). Keletą kartų buvo pasiūlyta pareikšti nepasitikėjimą Komisija, bet nepasitikėjimas ja niekada nebuvo pareikštas. Europos Parlamentas paprastai yra linkęs bijoti, kad Komisijos atleidimas atsisuks prieš jį, kadangi vyriausybės ir visuomenė apkaltins Europos Parlamentą neatsakingu elgesiu. Be to, iki naujosios įgaliojimų suteikimo procedūros nebuvo jokios garantijos, kad

vyriausybės vėl nepaskirs tų pačių komisarų. Vis dėlto svarbiausia, kad Europos Parlamentas suvokia, jog Komisija, kaip kita viršnacionalinė institucija, dažnai yra sąjungininkė prieš Tarybą, o ne priešininkė. Taigi praktikoje Europos Parlamento teisė pareikšti nepasitikėjimą labiau panašėja į JAV Kongreso teisę pradėti apkaltą JAV prezidentui nei į nacionalinio parlamento Europoje galimybę nutraukti daugumos paramą vyriausybei, ir dėl to gali būti panaudota tik esant išskirtinėms aplinkybėms – tokiais atvejais, kuriuos JAV konstitucija vadina „rimtais nusikaltimais ir nusižengimais".

Vis dėlto 1998 ir 1999 metais Europos Parlamentas ėmė tvirčiau naudotis nepasitikėjimo pareiškimo grėsme. 1998 m. esant plačiam visuomenės nepritarimui tam, kaip Komisija susitvarkė su galvijų kempinligės krize, Europos Parlamentas sėkmingai pagrasino pareikšti nepasitikėjimą tam, kad priverstų Komisiją kitaip spręsti maisto saugumo klausimus. 1999 m. sausio mėn. Europos Parlamentas pareikalavo, kad Komisija atsakytų į svarbius įtarimus dėl blogo finansinio valdymo, nepotizmo ir nuslėpimo (Komisija atleido pareigūną, kuris nutekino ataskaitą apie sukčiavimą ir blogą finansinį valdymą). Balsavimo dėl nepasitikėjimo išvakarėse Komisijos pirmininkas pažadėjo įsteigti nepriklausomą komitetą įtarimams tirti ir įvykdyti esminę administracinę Komisijos reformą, įskaitant naujo elgesio kodekso, taisyklių, nustatančių kabinetų skyrimą ir veiklą bei apribojimus politinio paskyrimo pareigūnų „nuleidimui" į aukščiausius administracinius postus, įvedimą. Todėl pasitikėjimas maža balsų persvara nebuvo pareikštas: 232 Europos Parlamento nariai balsavo už nepasitikėjimo pareiškimą, o 293 – prieš (daugiausiai Europos socialistų partijos ir Europos liaudies partijos politinių grupių atstovai).

Vis dėlto kitame balsavime, įvykusiame 1999 m. sausį, Europos Parlamentas nustatė Komisijai bandomąjį laikotarpį – kol Europos Parlamento įsteigtas nepriklausomų ekspertų komitetas parengs ataskaitą apie įtarimus dėl sukčiavimo, korupcijos ir nepotizmo. Kai 1999 m. kovą buvo paskelbta labai kritiška ataskaita, buvo numatytas naujas balsavimas dėl nepasitikėjimo. Kovo 14 d., dieną prieš balsavimą, Pauline Green, didžiausios Europos Parlamento politinės grupės (Europos socialistų partijos) lyderė informavo Jacquesą Santerą, kad jos vadovaujamos grupės dauguma balsuos už nepasitikėjimo pareiškimą, todėl nepasitikėjimas turbūt bus pareikštas. Santeras iš karto sušaukė komisarų susitikimą, kuriame buvo nuspręsta, kad jie visi kartu turi atsistatydinti. Taigi galima pagrįstai teigti, kad Europos Parlamentas 1999 m. kovo mėnesį pareiškė nepasitikėjimą

Komisija, nors balsavimas niekada neįvyko – panašiai kaip 1974 m. prezidentas Nixonas buvo priverstas atsistatydinti po to, kai JAV Atstovų rūmų komitetas pateikė nuomonę dar prieš Atstovų rūmams arba Senatui iš tikrųjų balsuojant dėl apkaltos.

Dėl veiksmingo Europos Parlamento Santero Komisijos atstatydinimo, nauja Prodi'o Komisija kur kas labiau reagavo į Europos Parlamento susirūpinimus. Pavyzdžiui, per jų komitetų klausymus, būsimi komisarai rodė daugiau pagarbos Europos Parlamento narių nuomonėms ir klausimams nei kai kurie ankstesnės Komisijos nariai jų klausymų metu. Be to, per debatus dėl įgaliojimų suteikimo naujai Komisijai, Romano Prodi pažadėjo atleisti kai kuriuos komisarus, jei Europos Parlamentas galės įrodyti korupcijos ar didelės nekompetencijos įtarimus. Tai veiksmingai Europos Parlamentui suteikė teisę atstatydinti kai kuriuos komisarus. Vis dėlto priešingai nei būtų galima nujausti, tai gali apriboti Europos Parlamento įtaką Komisijai kaip visumai, nes tai gali sumenkinti kolektyvinės atsakomybės Komisijoje normą – pagrindinį kiekvieno parlamento ginklą vyriausybės atžvilgiu.

Todėl Komisijos skyrimo ir atleidimo procedūros yra parlamentinio ir prezidentinio modelio mišinys. Reikalaudamos, kad Komisija turėtų Europos Parlamento daugumos paramą prieš pradėdama veiklą ir numatydamos Europos Parlamentui galimybę nutraukti šią daugumos paramą nepasitikėjimo balsavimu, Mastrichto ir Amsterdamo sutartys įtraukė parlamentinės valdžios elementų. Be to, kvalifikuotos daugumos balsavimo įvedimas Europos vadovų taryboje Komisijos pirmininko skyrimo klausimu reiškia, kad dabar reikalaujama tos pačios daugumos vykdomajai valdžiai rinkti ir vykdomosios valdžios pasiūlymams dėl teisės aktų priimti. Taigi kaip ir parlamentinėje sistemoje, egzistuoja susiliejimas tarp vykdomosios ir teisės aktų leidžiamosios daugumos.

Vis dėlto Komisijos pirmininko parinkimo procese valstybių narių vyriausybės veikia kaip prezidentinė rinkikų kolegija, kurios pasirinkimą Europos Parlamentas gali tik vetuoti – Europos Parlamentas negali pasiūlyti savo kandidato. Kartą praėjusiai Europos Parlamento patikrinimą Komisijai iš tiesų nebereikia Europos Parlamento daugumos paramos. Teisė pareikšti nepasitikėjimą yra tik „apsauginis vožtuvas", kuris būtų naudojamas tik rimtų politinių ar administracinių Komisijos nesėkmių atveju.

Šis modelis atspindi sąmoningas vyriausybių pastangas išlaikyti savo monopoliją spręsti, kas vadovaus vykdomajai valdžiai europiniame lygmenyje. Europos Parlamentui buvo suteiktas ribotas vaidmuo Komisijos įgaliojimo procedūroje, nes vyriausybėms reikėjo reaguoti į „demokratijos

deficito" problemą (žr. 6 skyrių). Konvento dėl Europos ateities, kuris parengė Sutarties dėl Konstitucijos Europai projektą, metu buvo pasiūlyta įvairių alternatyvių modelių, įskaitant ir klasikinį parlamentinį modelį, pagal kurį dėl Komisijos pirmininko būtų balsuojama Europos Parlamento rinkimuose, o Komisija būtų formuojama rinkėjų palaikymo pagrindu, ir prezidentinį modelį, pagal kurį tam tikru būdu tiesiogiai ar netiesiogiai būtų renkamas Komisijos pirmininkas. Vis dėlto nė vienas modelis nebuvo priimtinas valstybių narių vyriausybėms, kurios manė, kad bet kokio alternatyvaus (demokratinio) Komisijos rinkimo modelio nauda bus kur kas mažesnė nei galimi kaštai: jų galios rinkti kitos ES vykdomosios valdžios šakos narius praradimas ir galimas Komisijos politizavimas.

Administracinė atskaitomybė: parlamentinė priežiūra ir skaidrumas

Administracinės ir reguliacinės Komisijos bei Tarybos užduotys yra parlamentinės priežiūros objektas panašiai kaip ir nacionalinėse biurokratijose bei reguliavimo agentūrose (plg. Rhinard, 2002). Pirma, Komisijos pirmininkas pateikia metinę Komisijos veiklos programą Europos Parlamentui. Antra, komisarai ir generalinių direktoratų tarnautojai teikia parodymus Europos Parlamento komitetams; kai kurie Europos Parlamento komitetai įgyvendino komisarų, atsakingų už jų prižiūrimą sritį, „klausimų valandą". Trečia, tuo metu einantis pareigas Tarybos pirmininkas taip pat pateikia šešių mėnesių veiklos programą Europos Parlamentui. Galiausiai tuo metu pirmininkaujančių valstybių narių vyriausybių ministrai dažnai pasirodo Europos Parlamento komitetuose, o Europos centrinio banko pirmininkas ir ES agentūrų vadovai reguliariai pasirodo Europos Parlamento komitetuose.

Europos Parlamentas turi labai gerą žodinių ir rašytinių klausimų pateikimo Tarybai ir Komisijai sistemą (Raunio, 1996b). Kaip ir nacionaliniuose parlamentuose, šie klausimai leidžia Europos Parlamento nariams gauti informaciją, priversti vykdomąją valdžią padaryti oficialius pareiškimus, susijusius su specifine veikla, apginti savo rinkėjų interesus ir informuoti Komisiją bei Tarybą apie problemas, kurių jos gali iki to laiko nežinoti. Tarp 1994 ir 1999 m. Europos Parlamentas pateikė 21 096 kausimus Komisijai ir 3 958 klausimus Tarybai (Corbett *et al.*, 2000, p. 250). Išsamūs klausimų ir institucijų atsakymai yra spausdinami ES Oficialiajame leidinyje.

Tačiau ES, kitaip nei daugelyje nacionalinių administracijų, neegzistuoja jokia ministerinė atsakomybė. Atskiri komisarai dažnai yra kaltinami nesuderinamumu generaliniuose direktoratuose, kuriems jie vadovauja, arba dėl veiksmų stokos srityje, už kurią jie yra atsakingi, bet neegzistuoja jokia procedūra, galinti priversti atskirą komisarą atsistatydinti. Negana to, Komisija neišplėtojo kultūros, kurios dėka komisaras ar aukštesnes pareigas užimantis Komisijos administracijos pareigūnas atsistatydintų skatinamas pareigos jausmo ir Europos Parlamentas neturi teisės atstatydinti atskirų komisarų. Nepaisant to, nuo XX a. paskutinio dešimtmečio pradžios Europos Parlamentas įrodinėjo savo teisę pareikšti nepasitikėjimą atskiru Komisijos nariu. 1999 m. sausio mėn. Europos Parlamentas paskelbė, kad surengs atskirus balsavimus dėl nepasitikėjimo pareiškimo dviem komisarams – Edithai Cresson ir Manueliui Marínui, kurių vadovaujami padaliniai buvo įtariami sukčiavimu bei nepotizmu. Nors šie balsavimai dėl nepasitikėjimo neturėjo teisinės galios, jei šiems komisarams paprasta balsų dauguma būtų pareikštas nepasitikėjimas, juos žiniasklaida ir kai kurios vyriausybės spaustų atsistatydinti. Šiuo atveju nepasitikėjimas nebuvo pareikštas.

Nepaisant to, nuo XX a. paskutinio dešimtmečio pradžios Komisija vis labiau siekė paskatinti savo administracinės veiklos „skaidrumą". Pirma, 1994 m. vasario mėn. Komisija pristatė „skaidrumo paketą". Jį sudarė metinės Komisijos veiklos programos parengimas ne sausio, o spalio mėn., o tai leidžia Europos Parlamentui ir Tarybai aptarti jos projektą dar prieš galutinai priimant visą teisės aktų leidybos programą sausio mėnesį. Antra, inicijuodama teisės aktus, Komisija nuo šiol daugiau naudojasi žaliosiomis ir baltosiomis knygomis, viešais klausymais, informaciniais seminarais ir „konsultavimosi vykdymu". Trečia, naujas Komisijos veiklos kodeksas įpareigoja Komisiją išviešinti vidinius bet kokius dokumentus, išskyrus Komisijos posėdžių protokolus, susitikimų užrašus, asmenines jos pareigūnų nuomones bei dokumentus, kuriuose esanti informacija „galėtų pakenkti viešiesiems ar privatiems interesams" (Peterson, 1995b, p. 478–481). Galiausiai Komisija pateikia teisės aktų projektus nacionaliniams parlamentams, kad jų Europos reikalų komitetai galėtų išnagrinėti teisės aktus dar prieš tai, kai jų vyriausybių ministrai nagrinės šiuos teisės aktus Taryboje. Jei bus ratifikuota, Sutartis dėl Konstitucijos Europai tai įformins procedūromis, reikalaujančiomis, kad Komisija persvarstytų teisės aktus, jei trečdalis nacionalinių parlamentų mano, kad pasiūlymas pažeidžia kompetencijų tarp valstybių narių ir ES padalijimą.

Oficialiai Taryba remia didesnį ES sprendimų priėmimo atvirumą ir 1993 m. spalio mėn. Taryba pasirašė tarpinstitucinę „Deklaraciją dėl demokratijos, skaidrumo ir subsidiarumo". Vis dėlto ir Komisija, ir Europos Parlamentas kaltina Tarybą veidmainiavimu. Pirma, dauguma valstybių narių (ir Taryba) priešinasi Komisijos pastangoms suteikti viešą priėjimą prie ES dokumentų; daugelis nacionalinių vyriausybių siekia apsisaugoti nuo to, kad privatūs interesai ir žiniasklaida sužinotų daugiau, ką jie pasirašo ES teisės aktų priėmimo ir įgyvendinimo procesuose. Antra, Taryba nenori atsiverti visuomenės priežiūrai. Amsterdamo sutarties 207 straipsnis specifikuoja, kad:

> Taryba šiose taisyklėse detaliau išdėsto sąlygas, kuriomis visuomenei prieinami Tarybos dokumentai. Kad būtų galima taikyti šią dalį, Taryba nustato, kada ji turi būti laikoma veikiančia kaip teisės aktų leidimo institucija, kad tais atvejais būtų galima padaryti dokumentus lengviau prieinamus ir kartu išlaikyti jos sprendimų priėmimo procesą veiksmingą. Bet kokiu atveju, kai Taryba veikia kaip teisės aktų leidėja, balsavimo rezultatai ir balsavimo motyvai bei užprotokoluoti pranešimai yra vieši.

Vis dėlto tai leidžia Tarybai likti labai uždara institucija įgyvendinant vykdomąsias galias ir pačiai apsibrėžti, kada ji „veikia kaip teisės aktų leidybos institucija". Sutartis dėl Konstitucijos Europai tai šiek tiek pakeis apibrėždama, kad Taryba veikia kaip teisės aktų leidybos institucija pagal „įprastinę teisės aktų leidybos procedūrą" ir todėl numato, kad Taryba savo teisės aktų leidybos veikloje turėtų būti atviresnė.

Vyriausybių veikla Taryboje yra prižiūrima jų nacionalinių parlamentų (Norton, 1996; Bergman, 1997; Raunio, 1999; Saalfeld, 2000). Kiekviename nacionaliniame parlamente tai pirmiausiai atlieka specialus ES reikalų komitetas, kuris gauna Komisijos pasiūlymus dėl teisės aktų projektų ir paprastai prašo nacionalinės vyriausybės pareigūnų ir ministrų, dirbančių su ES reikalais, atsiskaityti ir atsakyti į klausimus. Kai kurie nacionaliniai parlamentai šį vaidmenį atlieka efektyviau nei kiti. Pavyzdžiui, Danijos Folketingo ES reikalų komitetas, kuris buvo įkurtas 1972 m., parengia balsavimo instrukcijas Danijos vyriausybės ministrams prieš Tarybos susirinkimus. Europos teisės aktų atrankos komitetas Britanijos Bendruomenių rūmuose, priešingai, labai mažai kontroliuoja Britanijos ministrų veiklą Taryboje.

Plėtojantis Europos integracijai ir vyriausybėms deleguojant vis daugiau galių ES institucijoms, kai kurie mokslininkai aptiko nacionalinių parlamentų sugebėjimo efektyviai prižiūrėti savo nacionalinės vykdomosios

valdžios šakos veiklą, mažėjimą (pvz., Andersen ir Burns, 1996). Pavyzdžiui, Moravcsikas (1993, p. 515) tvirtina:

> Suteikdama vyriausybinėms politikos iniciatyvoms didesnį legitimumą šalies viduje ir suteikdama didesnes vidaus darbotvarkės nustatymo galias, institucinė EB struktūra sustiprina nacionalinių vyriausybių iniciatyvą ir įtaką politikos procese ir suteikia vidaus darbotvarkės nustatymo galias nacionaliniams politikams. Nacionalinės vyriausybės gali imtis iniciatyvos ir esant gana nedideliems apribojimams pasiekti susitarimų Tarybos derybose.

Vis dėlto nuo paskutinio XX a. dešimtmečio vidurio nacionaliniai parlamentai kovojo siekdami susigrąžinti bent jau kai kurias galias, kurias jie dėl ES integracijos prarado vykdomosios valdžios naudai (Raunio ir Hix, 2000). Iki 1995 m. visi nacionaliniai parlamentai įsteigė ES reikalų komitetus jų vyriausybių veiksmams ES lygmenyje prižiūrėti ir nustatė procedūras, reikalaujančias, kad ministrai ir nacionalinės biurokratijos teiktų detalią informaciją apie naujus ES teisės aktus ir apie tai, kaip ES sprendimai bus įgyvendinti nacionaliniame lygmenyje.

Vykdomosios galios organizavimo ES aiškinimas

Kaip šis vykdomųjų pareigų pasidalijimas tarp Tarybos ir Komisijos gali būti paaiškintas? Vienas atsakymas yra toks, kad Komisijai deleguojamų užduočių lygis ir tipas priklauso nuo to, kur susikerta valstybių narių vyriausybių paklausa nepriklausomoms vykdomosioms galioms ir Komisijos vykdomojo politinio vadovavimo, administravimo bei reguliavimo pasiūla.

ES valdymo paklausa: selektyvus valstybių narių delegavimas

Sukūrus bendrąją rinką, valstybių narių vyriausybėms iškilo problema, kaip ir kas turėtų valdyti bendrąją rinką. Jos pačios galėjo tarpusavyje įsipareigoti imtis šios užduoties ir tarpvyriausybiniu būdu inicijuoti bei priimti teisės aktus ir šitaip bendradarbiauti su nacionaliniais reguliuotojais. Vis dėlto dėl daugybės priežasčių kolektyvinis ES valstybių interesas buvo deleguoti valdymo galias Komisijai.

Pirma, joms reikia kažko, kas pateiktų pasiūlymus dėl teisės aktų (plg. Moravcsik, 1993, p. 511–512; Pollack, 1997a, p. 104–105). 450 milijonų vartotojų apimančios rinkos valdymas ir 25 egzistuojančių reguliacinių režimų derinimas/pakeitimas reikalauja teisės aktų leidybos specializacijos. Kiekviena valstybė galėtų specializuotis konkrečioje srityje, kaip nacionaliniai įstatymų leidėjai specializuojasi parlamentiniuose komitetuose. Vis dėlto tai suteiktų galimybę kiekvienai valstybei paskatinti savo specifinių ekonominių ir sektorinių interesų įgyvendinimą ir tiekti ribotą informaciją apie galimas alternatyvas kitoms valstybėms narėms. Kad šito būtų išvengta, kiekviena vyriausybė turėtų pateikti atskirus pasiūlymus dėl kiekvieno teisės akto, bet tai būtų nepaprastai brangu. Alternatyviai teisės aktų inicijavimo galios galėtų būti deleguotos nepriklausomai institucijai, iš kurios būtų galima reikalauti teikiant pasiūlymus dėl teisės aktų atsižvelgti į skirtingus nacionalinius ir sektorinius interesus; ji galėtų būti įpareigota skatinti kolektyvinių europinių interesų įgyvendinimą. Tai smarkiai sumažintų teisės aktų inicijavimo susitarimo kaštus.

Antra, valstybėms reikia ir nepriklausomo agento, kuris įgyvendintų ir administruotų teisės aktus, kai jie jau priimti (plg. Moravcsik, 1993, p. 512–514; Majone, 1996, p. 72–74; Pollack, 1997 a, p. 102–104). Ir vėl valstybė galėtų vykdyti šias užduotis tarpvyriausybinio bendradarbiavimo priemonėmis – kiekviena valstybė pažadėtų įgyvendinti priimtus teisės aktus savo nacionalinėse sistemose. Tačiau tokiu atveju atsirastų paskata kilti „laisvojo raitelio" problemai. Pavyzdžiui, jeigu valstybė įgyvendina ES aplinkos direktyvą ar atveria dalį savo rinkos europinei konkurencijai, kita valstybė iš to gali gauti naudos pati neįgyvendindama šių teisės aktų savo sistemoje. Valstybėms narėms taip pat būtų sunku prižiūrėti viena kitos paklusimą ES teisei. Taigi kol ES valstybės nepasitiki viena kita, jų kolektyvinis interesas yra deleguoti ES teisės aktų perkėlimo ir įgyvendinimo stebėseną Komisijai.

Trečia, konkrečių inicijavimo ir įgyvendinimo funkcijų delegavimas viršnacionaliniam įgaliotiniui yra palengvinamas fakto, kad valstybės pirmiausiai yra suinteresuotos savo perrinkimu. Klasikinė politikos mokslų prielaida yra tokia, kad pagrindinis politinių partijų tikslas yra laimėti ir išlaikyti postus vyriausybėje (plg. Downs, 1957 ir žr. 6 skyrių). Taigi todėl valstybių narių vyriausybės ES pirmiausiai dėmesį sukoncentruoja į ateinančius bendruosius rinkimus, kurie paprastai vyksta po kelerių metų. Turėdamos tokią trumpalaikę perspektyvą, vyriausybės yra mažiau susirūpinusios ilgalaike galių delegavimo Komisijai reikšme nei tuo, kaip stai-

gūs sprendimai paveiks jų rinkėjus ir jas palaikančias interesų grupes. Kai Komisija priima populiarius sprendimus, vyriausybės gali tvirtinti, kad tai joms „pasisekė". Priešingai, nepopuliarių sprendimų priėmimo delegavimas Komisijai leidžia vyriausybėms tvirtinti, kad „mus taip padaryti privertęs Briuselis". Toks tvirtinimas buvo populiarus kalbant apie ES taisykles dėl valstybės pagalbos ir valstybinių monopolijų privatizacijos (Smith, 1997a).

Šiuo metu Tarybos delegavimas Komisijai ir Tarybos Komisijai suteikiamos įgyvendinimo veiksmų laisvės laipsnis nėra vienodas visose politikos srityse. Išsamiausiame šioje srityje atliktame tyrime Fabio Franchino (2000a, b, c, 2001, 2002, 2004) atskleidžia, kaip delegavimo kiekis ir veiksmų laisvė priklauso nuo dviejų pagrindinių veiksnių: nesutarimo dėl politikos tarp valstybių narių laipsnio ir konkrečioje srityje reikalingų ekspertinių žinių kiekio. Politikos srityse, kur valstybių narių prioritetai yra vieningi ir kur reikia daug ekspertinių žinių, valstybių narių vyriausybės yra linkusios deleguoti Komisijai labiau nei savo pačių administracijoms ir suteikti Komisijai daugiau veiksmų laisvės įgyvendinant politikas (pavyzdžiui, naudojant mažiau griežtas komitologijos procedūras). Priešingai, kai vyriausybių požiūriai išsiskiria ir specialių ekspertinių žinių nereikia, jos yra linkusios arba deleguoti įgyvendinimą savo nacionalinėms administracijoms, arba deleguoti jį Komisijai, bet naudojant tas komitologijos procedūras, pagal kurias Komisijos veiksmų laisvė yra ribota.

Pavyzdžiui, žemės ūkio politikos atveju, kur vyriausybės turi skirtingus politikos prioritetus, valstybės narės delegavo svarbias įgyvendinimo galias Komisijai, bet pasirinko naudoti griežtas komitologijos procedūras siekdamos apsisaugoti nuo per didelės Komisijos veiksmų laisvės šioje srityje. Priešingai, konkurencijos politikos atveju, kur vyriausybių prioritetai yra vienodesni, Komisija turi didesnę įgyvendinimo veiksmų laisvę ir svarbias galias nacionalinių administracijų atžvilgiu.

Vyriausybės taip pat pakeitė sutartyje nustatytas sprendimų priėmimo procedūras turėdamos omenyje galimą Komisijos elgseną įgyvendinant teisės aktus (plg. Bräuninger et al., 2001; Carrubba ir Volden, 2001; Tsebelis, 2002). Kvalifikuotos daugumos balsavimo naudojimas tam tikrose srityse padidina tikimybę, kad Taryba galės priimti naują teisės aktą, kuris panaikintų nepopuliarų Komisijos įgyvendinimo veiksmą. Priešingai, vieningo balsavimo atveju, net jei viena valstybė turėtų naudos iš įgyvendinimo veiksmo, ši valstybė gali balsuoti prieš ir šitaip sužlugdyti naujo teisės akto priėmimą. Taigi Komisija turi didesnę įgyvendinimo veiksmų laisvę,

kai teisės aktas yra priimamas vieningu, o ne kvalifikuotos daugumos balsavimu (žr. Tsebelis ir Garrett, 2000b).

Apibendrintai galima teigti, kad valstybės norėtų išlaikyti kolektyvinį ES vykdomosios valdžios funkcijų vykdymą, bet yra įvairių priežasčių kai kuriose politikos srityse, skatinančių tam tikras vykdomosios valdžios pareigas deleguoti Komisijai. Vis dėlto, kad būtų išvengta „biurokratinio nuokrypio" vykdant šias funkcijas, vyriausybės pripažino egzistuojant poreikį sekti Komisijos veiklą, taigi buvo įkurta komitologijos sistema kaip priemonė Komisijos vykdomosioms galioms „patruliuoti" (Pollack, 1997a, p. 108–121; Franchino, 2000c). Vyriausybės išlaikė monopoliją pateikiant Komisijos pirmininko kandidatūrą ir parenkant atskirus komisarus.

ES valdymo pasiūla: Komisijos prioritetai, verslumas ir privačių interesų paviliojimas

Valstybės narės selektyviai renkasi, ką ir kaip deleguoja Komisijai, ir Komisija selektyviai renkasi, ką teikia valstybėms narėms. Pirma, Komisija turi specifinių politikos prioritetų: kaip bet kokia kita biurokratija, ji turi paskatą sustiprinti savo galią ir organizacinę raidą, kaip buvo aptarta pirmoje šio skyriaus dalyje, ir daugelis biurokratijų bando maksimizuoti savo biudžetą, bet Komisijos galimybė tai padaryti yra labai suvaržyta. ES biudžetas sudaro tik 1,27 proc. visų valstybių narių BVP, o ES biudžeto dalį, skiriamą išlaidų politikoms (tokioms kaip žemės ūkio ir sanglaudos politika), nustato valstybės narės (žr. 9 skyrių). Todėl Komisijai yra užkertamas kelias didinti savo biudžetą, bet tai nesutrukdė Komisijai plėtoti savo vykdomųjų galių.

Pavyzdžiui, kuriant vieningą rinką ES biudžeto dalis, išleista administravimui, 4,35 proc. viso ES biudžeto 1985 m. padidėjo iki 4,8 proc. 1994-aisiais. Tačiau tuo pačiu periodu Komisijos pasiūlytų teisės aktų apimtis ir pasiūlytų tiesioginių įgyvendinimo priemonių skaičius dramatiškai padidėjo. Taip atsitiko todėl, kad Komisija yra labiau suinteresuota savo galių plėtimu ir savo organizacinio modelio suformavimu nei savo biudžeto padidinimu (Dunleavy, 1997; Dunleavy ir O'Duffy, 1998). Komisija nėra „pristatymo agentūra", teikianti viešąsias paslaugas, pavyzdžiui, sveikatos ir švietimo. Vietoj to, Komisijos administracija yra sudaryta iš įvairių reguliavimo agentūrų (kurios nustato taisykles privatiems veikėjams), kontrolės agentūrų (kurios perduoda savo biudžetą kitoms viešosioms ins-

titucijoms, kaip ES sanglaudos politikoje), perkėlimo agentūrų (kurios perduoda savo biudžetą privačiam sektoriui kaip ES pagalbos vystymuisi politikoje) ir sutartinių agentūrų (kurios išleidžia savo biudžetus privačioms korporacijoms kaip ES mokslinių tyrimų ir plėtros politikoje). Šios agentūros nėra labai suinteresuotos didinti savo biudžetą. Jos labiau yra suinteresuotos didinti savo kontrolę politinės darbotvarkės atžvilgiu, o šių agentūrų darbuotojai siekia pakelti savo statusą savo politikos bendruomenėje (pvz., intensyviau bendraudami su privačiu sektoriumi). Todėl Komisija nesiekia didesnių ES išlaidų, bet siekia didesnio ES reguliavimo politikų skaičiaus ir didesnio privataus sektoriaus veikėjų įsitraukimo į ES politikos procesą. Majone (1996, p. 65) daro išvadą, kad „Komisijos naudos siekimo funkcija yra pozityviai susijusi su jos kompetencijų *apimtimi*, o ne su jos tiekiamų paslaugų *mastu* ar jos biudžeto dydžiu".

Antra, sąsajoje su struktūra, kuriai ji teikia pirmenybę, Komisija yra „politikos verslininkė"– tai veikėjas, kuris gali nustatyti politinę darbotvarkę esant tam tikroms aplinkybėms (Majone, 1996, p. 74–77; Pollack, 1997a, 1997c; Cram, 1997). Politikos verslininkai yra ypač įtakingi esant informacijos asimetrijai, kada yra daug skirtingų vienu metu ir vienoje erdvėje veikiančių veikėjų ir kada veikėjų prioritetai yra neaiškūs. (Kingdon, 1984). Komisija neturi informacijos ir ekspertizės monopolijos. Vis dėlto susiklosčius tinkamoms aplinkybėms – kai nuomonės Taryboje išsiskiria arba kai Tarybai desperatiškai reikia naujos informacijos arba politikos idėjų – Komisija gali suformuoti politinę darbotvarkę manipuliuodama asimetrijomis tarp valstybių narių, susivienydama su privačiais interesais, kad paveiktų valstybių narių pozicijas arba pateikdama naujas politikos idėjas (plg. Smyrl, 1998; Moravcsik, 1999). Komisija gali netiesiogiai panaudoti savo įgyvendinimo galias siekdama paveikti derybas Taryboje (Schmidt, 1998, 2000, 2001; Tallberg, 200). Imdamasi tam tikrų įgyvendinimo priemonių duotoje srityje ar imdamasi veiksmų prieš atskirą valstybę narę, Komisija gali daryti įtaką pagrindinių valstybių narių vyriausybių pozicijoms *status quo* atžvilgiu. Todėl Taryba priima naujas politikas, kadangi valstybės narės turi mažai paskatų blokuoti ES masto priemones, kai jos, atsakydamos į Komisijos įgyvendinimo ir priežiūros veiksmus, jau yra padariusios pokyčius vidaus politikoje (žr. Schmidt, 2000).

Trečia, kaip ir bet kokia kita agentūra, Komisija yra neatspari privačių interesų „paviliojimui". Idealiame pasaulyje, projektuodama politiką ir spręsdama problemas, Komisija paprasčiausiai būtų neutralus arbitras tarp konkuruojančių privačių interesų. Vis dėlto neišvengiamai kai kurios

interesų grupės sugeba geriau susiorganizuoti ir paveikti Komisiją nei kitos ir ES politikos bei reguliavimo subjektai (pvz., privačios įmonės) turi ypatingą paskatą mobilizuotis tam, kad būtų veikiamas ES politinis procesas (žr. 7 skyrių). Pavyzdžiui, ūkininkai turi teisėtą interesą vykdyti lobistinę veiklą Žemės ūkio generalinio direktorato atžvilgiu, kad apsisaugotų nuo bendros žemės ūkio politikos reformos. Panašiai multinacionalinės įmonės turi teisėtą interesą užtikrinti socialinių ir aplinkosaugos taisyklių kaip dalies konkurencijos bendrosios rinkos programoje dereguliavimą. Komisija gali paskatinti viešųjų interesų, pavyzdžiui, vartotojų ir aplinkosauginių grupių įsitraukimą į ES sprendimų priėmimo procesą. Vis dėlto privačios įmonės disponuoja pakankamais ištekliais ir Komisijos darbuotojams gali pasiūlyti ypatingų paskatinimų, pavyzdžiui, pelningą darbą ne ES biurokratijoje, ir todėl privatūs interesai turi daugiau galimybių mobilizuotis tam, kad būtų veikiama Komisija, o ne viešieji interesai. Komisija taip pat priklauso nuo viešųjų ir privačių interesų grupių, kurios jai teikia informaciją ir ekspertizę, bet interesų grupės gali selektyviai atrinkti politikos formuotojams pateikiamos informacijos tipą.

Išvada: dvigubos vykdomosios valdžios politika

ES vyriausybės (Taryboje) ir Komisija dalijasi galia nustatyti politinę darbotvarkę ir įgyvendinti ES politikas. Iš esmės Taryba, reformuodama ES Sutartį ir deleguodama politines bei administracines užduotis Komisijai, nustato ilgo ir vidutinio laikotarpio darbotvarkę. Tose srityse, kur šios vykdomosios galios buvo deleguotos, Komisija atlieka svarbų politinio vadovavimo vaidmenį ir yra atsakinga už ES biudžeto paskirstymą, priežiūrą, kaip valstybės narės įgyvendina politiką ir taisyklių bei reglamentavimo priėmimą. Toks galių padalijimas atsirado per sąveiką tarp Tarybos ir Komisijos strategijų.

Kita vertus, valstybių narių vyriausybės delegavo galias Komisijai tam, kad peržengtų kolektyvinio veiksmo problemas, sumažintų susitarimų kaštus ir padidintų politikos patikimumą. Vis dėlto jos delegavo selektyviai. Pavyzdžiui, jos apribojo Komisijos priemones tam tikrais reguliavimo reikalais, tokiais kaip konkurencija ir žemės ūkio politika. Jos taip pat išlaikė pagrindinių vykdomųjų galių, tokių kaip Sutarties reformavimas, politikos formavimas Teisingumo ir vidaus reikaluose bei BUSP, priešakinis ES teisės aktų įgyvendinimas, ilgojo laikotarpio darbotvarkės nustatymas

ir nacionalinių makroekonominių politikų koordinavimas Europos vadovų taryboje. Be to, vyriausybės apribojo ir Komisijos veiksmų laisvę sukurdamos komitologijos sistemą ir išlaikydamos savo monopoliją skiriant Komisijos pirmininką ir renkant komisarus.

Kita vertus, Komisija įgijo daugelį viršnacionalinės „vyriausybės" bruožų. Politiniame lygmenyje, būdama kolektyviai atsakinga ir Komisijos pirmininkui esant pirmam tarp lygių, komisarų kolegija veikia panašiai kaip ministrų vyriausybė. Be to, komisarai yra partiniai karjeros politikai, turintys savo ideologinių tikslų ES politiniame procese. Administraciniame lygmenyje Komisijos generaliniai direktoratai yra tartum ministerijos, ir Komisija yra atsirandančio europinio reguliavimo agentūrų tinklo centre. Be to, kaip nacionalinės administracijos, kiekviena eurobiurokratijos tarnyba turi savo administracinę kultūrą, institucinius interesus, politikos tikslus ir palaikomąsias visuomenės grupes. Todėl Komisija turi stiprias paskatas ir svarbius politinius bei administracinius išteklius darbotvarkei vykdyti nepriklausomai nuo ES valstybių narių vyriausybių.

Taigi ši sistema turi ir stiprybių, ir silpnybių. Pagrindinė stiprybė yra ta, kad dualus ES vykdomosios valdžios pobūdis palengvina svarstymus ir kompromisus priimant ir įgyvendinat ES politikas. Tai beatsirandančiai politinei sistemai yra svarbus laimėjimas, sumažinantis sistemos žlugimo galimybę. Vis dėlto sistema turi dvi svarbias silpnybes. Pirma, atvirkštinė kompromiso pusė yra bendro politinio vadovavimo trūkumas (plg. Christiansen, 2001), nes dvigubos vykdomosios valdžios sistemas linkstama apibūdinti politikos nepajudinamumu. Antra, egzistuoja su šia problema susijusi demokratinės atskaitomybės problema. Neegzistuoja vienintelis vyriausiasis vykdytojas, kurį Europos rinkėjai galėtų išmesti iš posto. To pasekmė yra politinė sistema, kuri daugeliui Europos piliečių atrodo nutolusi, kaip bus galima pamatyti 5 skyriuje.

3 SKYRIUS

TEISĖS AKTŲ LEIDYBOS POLITIKA

Įstatymų leidėjų koalicijų ir organizavimosi teorijos
ES teisės aktų leidybos sistemos raida
Teisės aktų leidybos politika Taryboje
Teisės aktų leidybos politika Europos Parlamente
Derybos dėl teisės aktų tarp Tarybos ir Europos Parlamento
Išvada: sudėtinga, bet pažįstama politika

ES turi klasikinę dvejų rūmų įstatymų leidžiamąją valdžią, kurioje Taryba atstovauja „valstybėms", o Europos Parlamentas – „piliečiams". Vis dėlto, priešingai nei daugelyje įstatymų leidybos organų, Taryba turi daugiau galių nei Europos Parlamentas. Nepaisant to, vadinamojoje bendro sprendimo procedūroje Europos Parlamentas ir Taryba turi vienodai galių. Galiausiai, nepaisant fakto, kad pagrindiniai veikėjai Taryboje yra vyriausybės, o Europos Parlamente pagrindiniai veikėjai yra politinės partijos, vidinė šių dvejų rūmų politika ir politinė organizacija yra labai panaši. Kad suprastume, kaip funkcionuoja ši sistema, pirmiausiai būtina susipažinti su keliomis įstatymų leidėjų elgsenos ir organizavimosi teorijomis.

Įstatymų leidėjų koalicijų ir organizavimosi teorijos

Šiuolaikiniai įstatymų leidžiamosios valdžios tyrinėtojai mažiau domisi jų funkcijomis nei paaiškinimu, kaip vyksta derybos dėl įstatymų, kaip formuojamos koalicijos ir kaip organizacija veikia. Vienas iš pirmųjų tokių požiūrių buvo Rikerio (1962) „minimaliai laimančios" koalicijos modelis. Pagal Rikerį, įstatymų leidėjai siekia gauti kuo daugiau įtakos laimančioje koalicijoje. Todėl į koalicijas nenorima priimti bet kokių grupių, kurios nėra būtinos, kad būtų suformuota dauguma. Mažesnis koalicijos partnerių skaičius reiškia mažesnį interesų skaičių, kuriems taip pat reikėtų skirstyti gaunamą naudą. Vis dėlto, jei partijos prisijungimas prie koalicijos yra lemiamas, nes gali minimaliai laimančią koaliciją paversti maksimaliai laimančia, ši partija gali pareikalauti didelės dalies už dalyvavi-

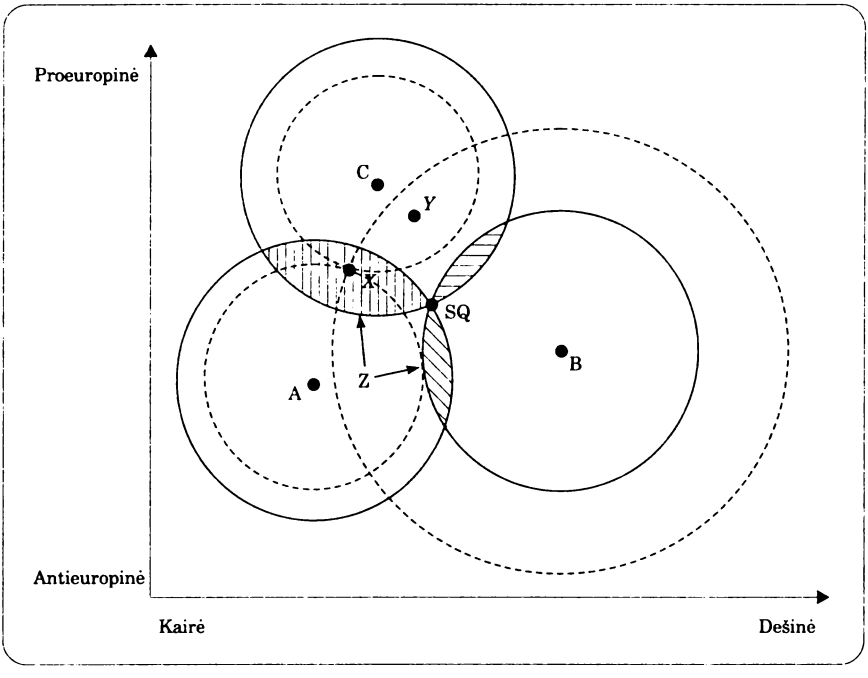
mą koalicijoje. Kuo didesnė tikimybė, kad veikėjo dalyvavimas bus lemiamas, tuo daugiau „galios" jis turės derybose dėl koalicijos (Shapley ir Shubik, 1954; Banzhaf, 1965).

Alternatyviu požiūriu, veikėjai ne šiaip sau formuoja koalicijas su bet kuo. Koalicijas lengviau išlaikyti, jei jos yra suformuotos iš panašius politikos prioritetus turinčių veikėjų. Taigi Axelrodas prognozuoja *„susietų* minimaliai laimėjimų" koalicijų tarp panašias pažiūras politikos atžvilgiu turinčių įstatymų leidėjų susiformavimą. Kai Rikerio teorija yra „politiškai akla", Axelrodas kaip tinkamesnį pateikia „politikos nulemtą" požiūrį.

Tirdamas įstatymų leidėjų elgesį JAV Kongrese, Mayhewas (1974) rėmėsi panašia prielaida. Jis teigia, kad pagrindinis įstatymų leidėjų tikslas yra būti perrinktiems, bet kad pasiektų šį tikslą, įstatymų leidėjai turi užtikrinti, jog jų rinkimų apygardos gautų norimą politinę naudą. Siekdami užtikrinti šio tikslo įgyvendinimą, įstatymų leidėjai bando „pasikeisti" balsais su kitais įstatymų leidėjais, kad būtų suformuotos laimėjimo daugumos. Pavyzdžiui, įstatymų leidėjai, išrinkti daugiausiai žemės ūkiu užsiimančiose rinkimų apygardose, sutiks paremti įstatymų leidėjų, išrinktų gamyba užsiimančiose rinkimų apygardose, pasiūlymus už pastarųjų paramą būsimuose balsavimuose dėl žemės ūkio klausimų. Tokie įstatymų leidėjų balsų mainai dažnai vadinami „abipusėmis paslaugomis" arba „užmaskuoto papirkinėjimo" politika, nes tokios politikos padariniai paprastai yra naujos politikos iniciatyvos ir/arba padidėjusios viešosios išlaidos.

Viena teorinė šių politikos varomų požiūrių problema yra ta, kad prekiavimas balsais tarp įstatymų priėmėjų natūraliai yra „nepastovus". Tai pavaizduota 3.1 schemoje, kurioje trys įstatymų leidėjai (*A*, *B* ir *C*) turi skirtingas „idealios politikos" pozicijas proeuropinės-antieuropinės ir kairės–dešinės dimensijose ir kiekvienoje dimensijoje bando pasiekti tokių politikos pasekmių, kurios kuo geriau atitiktų jų idealą. Dabartinė politikos situacija, *status quo*, *SQ*, yra nutolusi nuo visų veikėjų idealios pozicijos. Kiekvienam įstatymų leidėjui politika, esanti arčiau jo idealios politikos pozicijos, yra palankesnė nei *SQ*. Taigi *SQ* kertantys apskritimai žymi tris kiekvieno įstatymų leidėjo „indiferentiškumo kreives", kada bet kokia už šių ratų esanti politika yra vienodai nutolusi nuo jų idealios politikos. Bet kokia politika užtušuotose vietose (laimėjimų rinkinys vietoj *SQ*) daugumai įstatymų leidėjų yra palankesnė nei *SQ*. Taigi įstatymų leidėjas *A* gali pasiūlyti politiką *X*, kuri *A* ir *C* yra palankesnė nei *SQ*. Tačiau tokiu atveju įstatymų leidėjas *C* pasiūlys politiką *Y*, kuri *B* ir *C* bus palankesnė už *X*. Jei taip atsitinka, tada įstatymų leidėjas *B* pasiūlys *SQ*, kurį palai-

3.1 SCHEMA. Įstatymų leidėjų nepastovumas dvimatėje politikos erdvėje



kys *A* ir *B* tam, kad nebūtų priimta politika *Y*, ir toks procesas gali tęstis be pabaigos. Jo padarinys yra „chaosas": nėra jokios pastovios politikos („pusiausvyros"), už kurią visada pasisakytų įstatymų leidėjų dauguma dvimatėje ar daugiamatėje politinėje erdvėje (McKelvey, 1976).

Tai yra mažoritarinės demokratijos problema. Laimei, toks balsavimas ratu retai įvyksta praktikoje. Paprastai taip atsitinka, kadangi, kaip buvo aptarta 1 skyriuje, dėl institucinių taisyklių atsiranda „struktūros sukelta pusiausvyra" (Shepsle, 1979; Riker, 1980).

Pirma, taisyklės, kurios numato, kas nustato darbotvarkę ir kas gali pareikšti *veto*, keičia derybų dėl įstatymų dinamiką (žr. Romer ir Rosenthal, 1978; Baron ir Ferejohn, 1989; McCarthy, 2000). 3.1 schemoje *A* nustato darbotvarkę, o *B* ir *C* neleidžiama teikti kontrpasiūlymų, tada *A* gali pateikti „pritarti arba atmesti" pasiūlymą kitiems dviem veikėjams. Šioje situacijoje *A* gali pasiūlyti bet kokią politiką *Z* nurodytose srityse, kurią palaikys *A* ir *B* arba *C* dauguma. Tada *A*, kaip darbotvarkės nustatytojas, gali užsitikrinti rezultatą, kuris yra artimesnis jo idealiai pozicijai nei *status quo*.

Dabar pridėkime taisyklę, kad *C* yra *veto* žaidėjas, vadinasi, jokia politika negalės būti priimta be *C* paramos, nepaisant *B* veiksmų. Žinodamas tai, *A* tiktai pasiūlys politiką, kuri yra artimesnė *C* idealiai pozicijai nei *SQ*, kitaip *C* ją vetuos. Šioje situacijoje politikos rezultatas bus užtušuotame plote, kur yra *X* politika: politikų rinkinys, kuris yra palankesnis *A* (darbotvarkės nustatytojui) ir *C* (*veto* žaidėjui) nei *SQ*. Paprastas stebėtojas, matydamas faktą, kad *veto* nėra pareiškiamas, gali manyti, kad visa galia priklauso darbotvarkės nustatytojui. Iš tikrųjų darbotvarkės nustatytojas bus atsižvelgęs į potencialų *veto* ir pagal tai pasiūlęs naują politiką (plg. Cameron, 2000).

Nepaisant to, pagal apibrėžimą geriau būti darbotvarkės nustatytoju, nei *veto* žaidėju, kadangi visos politikos bus arčiau darbotvarkės nustatytojo idealios pozicijos nei *SQ*. Jei *veto* žaidėjas paprieštaraus tokiam pokyčiui, darbotvarkės nustatytojas nepasiūlys jokio kito politikos pasirinkimo. Kitaip tariant, arba politikos pokytis bus geresnis darbotvarkės nustatytojui, arba jo iš viso nebus. Nepaisant to, kuo didesnis *veto* žaidėjų skaičius, tuo sunkiau bus darbotvarkės nustatytojui rasti naujų politikų, kurios nugalėtų *status quo* (Tsebelis, 1995c, 2000, 2002). Pavyzdžiui, 3.1 schemoje, jei kiekvienas yra *veto* žaidėjas (vadovaujantis vieningumo taisykle), tada negali įvykti joks politikos pokytis, kadangi kiekvienas pajudėjimas nuo *SQ* pablogins bent vieno iš veikėjų padėtį (plg. Colomer, 1999).

Antra, jei dėl kiekvienos politikos dimensijos yra deramasi atskirai („tinkamumo taisyklė"), kiekvienoje dimensijoje galima suformuoti nekintančias įstatymų leidėjų daugumas. Įstatymų leidėjas *A* ir *B* suformuoja nuolatinę daugumą, kuri pakeičia *SQ* proeuropinėje-antieuropinėje dimensijoje, o įstatymų leidėjai *A* ir *C* suformuoja nuolatinę daugumą, kuri pakeičia *SQ* kairės–dešinės dimensijoje. Tokį efektą galima pasiekti per įstatymų leidybos specializaciją, pavyzdžiui, parlamentinius komitetus. Jeigu kiekvienas specialus komitetas konkrečiu politiniu klausimu „kontroliuoja vartus", jis gali užkirsti kelią tam, kad tam tikras jo politikos klausimas būtų svarstomas tuo pačiu metu kaip ir kitas klausimas ir šitaip būtų išvengta galimo šių klausimų sujungimo (žr., pvz., Shepsle ir Weingast, 1987). Krehbielas (1991) pateikia alternatyvų įstatymų leidybos specializacijos paaiškinimą. Jis teigia: nors įstatymų leidėjai bando kuo daugiau priartinti politikas prie savo idealios pozicijos taško, tačiau jie nėra tikri dėl tikslaus įstatymų leidybos instrumentų ir galutinių politikos rezultatų ryšio. Taigi visi įstatymų leidėjai raginami per politikos specializaciją skatinti politikos ekspertizę. Žvelgiant iš šios perspektyvos, įstaty-

mų leidybos proceso organizavimas kyla iš poreikio sukaupti ir paskleisti informaciją.

Trečia, politinės partijos palengvina įstatymų leidybos stabilumą. Darnios politinės partijos egzistuoja, kai politikai turi paskatų veikti kartu, siekdami kontroliuoti ir daryti įtaką vykdomajai valdžiai, kaip yra parlamentinėse sistemose (Cox, 1987; Huber, 1996a, 1996b). Vis dėlto JAV Kongrese ir Europos Parlamente įstatymų leidėjų dauguma nesuformuoja vyriausybės. Tačiau net šiuose įstatymų leidžiamuosiuose susirinkimuose partijos leidžia atskiriems įstatymų leidėjams peržengti kolektyvinio veiksmo problemas (žr., pvz., Aldrich, 1995). Atskiras įstatymų leidėjas vargu ar pasieks savo politinius tikslus veikdamas vienas. Jie galėtų bendradarbiauti spontaniškai, bet tokiu atveju reikėtų atskirai derėtis dėl kiekvienos koalicijos. Taigi nustačius oficialius ryšius, siejančius individus, sumažinami koalicijų formavimo „transakcijų kaštai" (Cox ir McCubbins, 1993). Be to, partijos padeda susidoroti su informacijos spragų problemomis (Kiewiet ir McCubbins, 1991). Nesant tikrumo dėl įstatymų leidėjų prioritetų ir sprendimų dėl įstatymų poveikio, panašių politikos prioritetų turintys įstatymų leidėjai gaus naudos, jei egzistuos tokia institucinė sistema, kurioje informacijos surinkimas ir politikos ekspertizė padalijama tarpusavyje. To padarinys – „užduočių delegavimas": eiliniai nariai teiks savo darbą ir kapitalą, o partijų lyderiai paskirstys komitetus ir partijų biurus bei nustatys partijos liniją dėl kompleksinių įstatymų leidybos klausimų. Nustačius šiuos organizacinius sutvarkymus, atskiram įstatymų leidėjui pasitraukti iš partijos kainuos labai brangiai.

Ketvirta, įstatymų leidybos stabilumą palengvina ir bikameralizmas: dveji įstatymų leidybos rūmai. Esant dvejiems rūmams, kad pasiūlymas taptų įstatymu, jam turi pritarti dvi skirtingos daugumos, o tai savaime apriboja galimų politikų pasirinkimą ir todėl palengvina derybas dėl įstatymų (Riker, 1992, Tsebelis ir Money, 1997). Vis dėlto, priklausomai nuo numatytų procedūrų, apibrėžiančių, kurie rūmai yra darbotvarkės nustatytojai, o kurie – *veto* žaidėjai, vieni rūmai gali turėti daugiau įtakos politikos rezultatams nei kiti. Tačiau jei nesutarimas prives prie to, kad iš abejų rūmų atstovų teks sudaryti specialų komitetą (tokį kaip „Taikinimo komitetas"), tada abeji rūmai galės siūlyti pataisas ir vetuoti bet kokį galutinį susitarimą.

Apibendrinus galima išskirti tris įstatymų leidėjų elgsenos ir organizacijos institucinio racionalaus pasirinkimo studijų „kartas" (Shepsle ir Weingast, 1994). Pirmosios studijos, kurias atliko Rikeris su Mayhewu ir

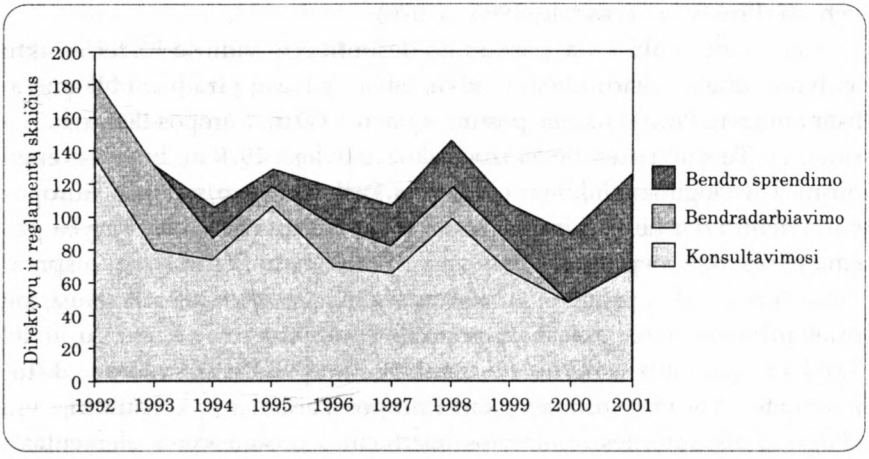
kiti, susitelkė ties individualių įstatymų leidėjų motyvų nagrinėjimu ir koalicijų formavimo neinstitucionalizuotoje aplinkoje analize. Antroji šių studijų karta, įskaitant ir Shepsle'ą, siekdama paaiškinti, kodėl įstatymų leidybos rezultatai gali būti vienodi, pasitelkė institucijas. Trečioji karta, įskaitant Coxą, Krehbielą, Tsebelis ir Huberį, aiškino, iš kur šios institucijos atsirado. Visos šios teorijos padeda suvokti, kaip veikia ES teisės aktų leidybos procesas: kokios yra galimos koalicijos, kodėl vidinės Tarybos ir Europos Parlamento taisyklės yra tokios, kokios yra, ir kas turi daugiausiai galios ES teisės aktų leidybos procese.

ES teisės aktų leidybos sistemos raida

Nepaisant sudėtingumo, ES teisės aktų priėmimo sistema teisės aktų rengimo, pakeitimų darymo ir priėmimo požiūriu yra labai efektyvi. Kaip rodo 3.2 schema, XX a. paskutinį dešimtmetį ES kasmet vidutiniškai priimdavo daugiau nei 120 teisės aktų (skaičiuojant tik direktyvas ir reglamentus, bet neskaičiuojant sprendimų). Teisės aktų priėmimo aktyvumo viršūnė buvo XX a. paskutinio dešimtmečio pradžia. Tarp 1987 ir 1993 m. buvo priimta virš 300 teisės aktų, susijusių su vieningos rinkos užbaigimu (žr. 8 skyrių). Iš trijų pagrindinių teisės aktų priėmimo procedūrų – konsultavimosi, bendradarbiavimo ir bendro sprendimo (žr. žemiau) – didelė dalis teisės aktų buvo priimta naudojantis konsultavimosi procedūra, kur Europos Parlamento galios lyginant su Tarybos galiomis yra ribotos. Daugelis naudojant konsultavimosi procedūrą priimtų reglamentų buvo techninės priemonės, skirtos įgyvendinti bendrai žemės ūkio politikai (2000 m. buvo priimta 14 tokių priemonių, o 2001 m. atitinkamai 17). Todėl 2000-aisiais ir 2001 m. dauguma ne žemės ūkio teisės aktų buvo priimti naudojant bendro sprendimo procedūrą, kurioje Europos Parlamentas turi lygias galias su Taryba.

ES teisės aktų leidybos proceso taisyklės smarkiai evoliucionavo nuo tada, kai Romos sutartis nustatė, jog teisės aktai bus priimami Tarybos, kurios narės yra nacionalinės vyriausybės, ir Komisijos su Europos Parlamentu kartu. Romos sutartis nenumatė nė vienos procedūros, kuri apibrėžtų šį procesą. Procedūra, kurią reikia naudoti, greičiau buvo nustatyta kiekviename atskirame straipsnyje (žr. priedą *A* apie sprendimų priėmimo taisykles pagal kiekvieną dabartinės Sutarties straipsnį). Kiekvienas straipsnis specifikuoja, kaip bus balsuojama Taryboje – ar Taryba

3.2 SCHEMA. Kasmet pagal skirtingas teisės aktų priėmimo procedūras priimti ES teisės aktai



Šaltinis – duomenys surinkti iš Bendrųjų ataskaitų apie Europos Bendrijos/Sąjungos veiklą

spręs vieningai, ar kvalifikuotos daugumos balsavimu (balsų svėrimo sistema) – ir tai, ar Europos Parlamentas dalyvaus procedūroje.

Vis dėlto Tarybos teisei priimti sprendimus kvalifikuota balsų dauguma XX a. septintojo dešimtmečio viduryje buvo mestas iššūkis. Prancūzijos prezidentas De Gaulle'is priešinosi idėjai, kad kvalifikuota balsų dauguma būtų naudojama daugelyje svarbių sričių. De Gaulle'is pareikalavo, kad kiekvienai valstybei narei būtų palikta teisė vetuoti teisės aktus net tose srityse, kuriose Sutartis numatė kvalifikuotos balsų daugumos naudojimą ir 1965 m. jis sukėlė krizę atšaukdamas Prancūzijos atstovus iš ES institucijų – tai žymioji „tuščios kėdės" krizė. Ji buvo išspręsta 1966 m. sausio mėnesį priėmus vadinamąjį „Liuksemburgo kompromisą". Tai buvo ES valstybių vadovų susitarimas, numatantis, kad jei valstybė narė paskelbia, jog jos „gyvybiškai svarbūs nacionaliniai interesai" atsiduria pavojuje, Taryba visomis jėgomis turi stengtis pasiekti vieningą sprendimą.

Liuksemburgo kompromisas nebuvo teisiškai privalomas ir nebuvo įtrauktas į sutartis, bet jis nuvedė į beveik du „tarpvyriausybinių" derybų dešimtmečius. Bet kuri valstybė narė, jei ją nugali balsų dauguma jai esminiu klausimu, galėtų paprasčiausiai pasitelkti Liuksemburgo kompromisą ir pertraukti įvykių eigą. Pavyzdžiui, nors Romos sutartis specifikavo, kad po 1966 m. klausimai apie kapitalo judėjimo liberalizavimą bus

sprendžiami kvalifikuota balsų dauguma, Komisija neinicijavo jokių pasiūlymų, kadangi tikėjosi, jog bent viena valstybė narė pasinaudos teise vetuoti direktyvą (Teasdale, 1993, p. 570).

Nepaisant to, iki XX a. paskutinio dešimtmečio vidurio ES teisės aktų leidybos sistema išsirutuliojo į kažką, labiau panašų į tradicinį bikameralistinį modelį. Pirmas didelis postūmis buvo 1980 m. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo sprendimas izogliukozės byloje. 1979 m. buvo surengti pirmieji tiesioginiai rinkimai į Europos Parlamentą, o senajam Europos Parlamentui dar neišsiskirsčius ir naujajam dar nesusirinkus, Taryba priėmė teisės aktą, nepasikonsultavusi su Parlamentu. Teismas savo sprendimu šį teisės aktą panaikino remdamasis tuo, kad Sutartis reikalauja, jog prieš priimant teisės aktą Taryba pasikonsultuotų su Parlamentu, todėl Taryba negali imtis veiksmų, nesulaukusi Europos Parlamento pareikštos nuomonės. Teismas įrodinėjo, kad Europos Parlamento konsultacija yra „Pagrindinis Sutarties numatytos institucinės pusiausvyros elementas". Tai nereiškia, kad ateityje Europos Parlamentas galės primesti savo nuomonę Tarybai, kaip žemesnieji nacionalinio parlamento rūmai aukštesniesiems. Bet, remdamasis sprendimu izogliukozės byloje, Europos Parlamentas dabar turėjo „atidėjimo galią". Pavyzdžiui, 1989 m. Europos Parlamentas pagrasino atidėti Komisijos pasiūlymą pradėti pirmą EPS etapą, kuris buvo numatytas 1990 m. liepos mėnesį, kadangi Komisija nenorėjo pripažinti didesnio Centrinio banko valdytojų komiteto vaidmens. Nenorėdama statyti EPS nustatyto grafiko į pavojų, Komisija pritarė svarbiam Europos Parlamento pakeitimui.

Europos Parlamento galios pasidarė kur kas stipresnės dėl trijų tolesnių sutarčių reformų. Pirma, 1987 m. Suvestinis Europos aktas (SEA) įvedė naują teisės aktų leidybos procedūrą – bendradarbiavimo procedūrą. Tai buvo pirmoji procedūra, numatyta atskiru Sutarties straipsniu (252 straipsniu), į kurį buvo nuorodos kituose straipsniuose. Ši procedūra Europos Parlamentui suteikia teisę į antrą skaitymą jau po to, kai Taryba priima bendrą poziciją ir sumažina Tarybos galimybes panaikinti per antrąjį skaitymą padarytus Europos Parlamento pakeitimus. SEA šią procedūrą taikė tik 10 straipsnių, bet tie straipsniai apėmė daugelį bendrosios rinkos programos sričių, specialias mokslinių tyrimų programas, tam tikrus su struktūriniais fondais susijusius sprendimus ir kai kuriuos socialinės politikos bei aplinkos politikos klausimus. Tai sudarė maždaug vieną trečdalį visų teisės aktų. SEA įvedė ir „pritarimo procedūrą", pagal kurią prieš Tarybai imantis veiksmų reikėjo Europos Parlamento pritarimo. Ši procedūra buvo

taikoma asociacijos sutartims su Bendrijai nepriklausančiomis valstybėmis ir naujų narių stojimui.

Antra, 1993 m. Mastrichto sutartis išplėtė pritarimo procedūros taikymą ir įvedė ketvirtą teisės aktų leidybos procedūrą – bendro sprendimo, kuri taip pat buvo nustatyta atskiru sutarties straipsniu (251 straipsniu). Ši procedūra įvedė taisyklę, kad jei Europos Parlamentas ir Taryba nesutinka dėl tam tikro teisės akto, sušaukiamas Taikinimo komitetas, kurį sudaro po vienodą skaičių Europos Parlamento ir Tarybos narių. Pasiekus susitarimą Taikinimo komitete, Europos Parlamentas galėjo visiškai atmesti teisės aktą. Bendro sprendimo procedūra pirmiausiai buvo taikoma daugeliui vidaus rinkos sričių, kurioms anksčiau buvo taikoma bendradarbiavimo procedūra, ir kelioms naujoms Mastrichto sutartimi įvestoms sritims, tokioms kaip visuomenės sveikata, vartotojų apsauga, švietimas ir kultūra.

Trečia, 1999 m. Amsterdamo sutartis reformavo ir išplėtė bendro sprendimo procedūros taikymą. Reforma padidino Europos Parlamento galią pačioje procedūroje ir išplėtė bendro sprendimo procedūros taikymą daugeliui sričių, kuriose anksčiau taikyta bendradarbiavimo procedūra. Mastrichto sutartimi įvesta bendro sprendimo procedūra dažnai minima kaip „bendro sprendimo procedūra I" siekiant ją atskirti nuo Amsterdamo sutartimi reformuotos procedūros, kuri yra vadinama „bendro sprendimo procedūra II". 2003 m. Nicos sutartis išplėtė bendro sprendimo procedūrą į tam tikrą skaičių papildomų sričių. Jei Sutartis dėl Konstitucijos Europai bus ratifikuota, ji nustatys Amsterdamo bendro sprendimo procedūros versiją kaip „įprastinę teisės aktų leidybos procedūrą" ir išplės šią procedūrą į beveik visas ES teisės sritis.

Nuo Nicos sutarties pasirašymo daugelis ES vieningos rinkos reguliavimo sričių, tokių kaip aplinkos politika, sveikata ir sauga, socialinė politika ir standartų derinimas – buvo reguliuojamos vadovaujantis bendro sprendimo procedūra. Viena anomalija yra tai, kad vieningumo bendro sprendimo procedūroje vis dar reikalaujama sprendžiant darbuotojų migrantų socialinės apsaugos, skirtingoms profesijoms taikomų taisyklių klausimus. Bendradarbiavimo procedūra dabar yra beveik atgyvenusi, ji paliekama galioti tiktai kelioms su ekonomine ir pinigų sąjunga susijusioms nuostatoms. Konsultavimosi procedūra, kita vertus, tebėra naudojama daugelyje sričių, o pritarimo procedūra daugiausiai naudojama tarptautiniams susitarimams. Vis dar egzistuoja kelios sritys, pavyzdžiui, su bendra prekybos politika susiję klausimai, kuriose Taryba gali priimti teisės aktus neįtraukdama Europos Parlamento.

Tyrimai rodo, kad nepaisant taisyklių sudėtingumo ir nepaisant besiplečiančios teisės aktų priėmimo darbotvarkės bei teisės aktų apimties, ES teisės aktų leidybos sistema gerai prisitaikė. Pavyzdžiui, laikotarpio tarp pirminio pasiūlymo ir galutinio teisės akto priėmimo 1984–1994 m. analizėje, Schulzas ir Königas (2000) atrado, kad nors didėjantis Europos Parlamento įsitraukimas sulėtino sprendimų priėmimą (dėl poreikio Europos Parlamente organizuoti kelis skaitymus), padidėjęs efektyvumas, kurį nulėmė kvalifikuotos daugumos balsavimo išplėtimas Taryboje, tai kompensavo (plg. Golub, 1999; Jordan *et al.*, 1999).

Kita ES teisės aktų leidybos sistemos efektyvumo priežastis yra tai, kad ir Taryba, ir Europos Parlamentas išplėtojo sudėtingas taisykles teisės aktų nagrinėjimui, keitimui ir priėmimui pagerinti bei sudėtingas strategijas, skirtas maksimizuoti jų įtakai vienai kitos atžvilgiu įvairiuose dvejų rūmų derybų etapuose.

Teisės aktų leidybos politika Taryboje

Kaip buvo aptarta ankstesniame skyriuje, Tarybą sudaro ES valstybių narių vyriausybių ministrai, kitais žodžiais tariant, žemės ūkio ministrai sudaro Žemės ūkio ministrų tarybą, ekonomikos ir finansų ministrai – Ekonomikos ir finansų ministrų tarybą (EKOFINĄ) ir taip toliau.

Ministrai Taryboje elgiasi kaip teisės aktų leidėjai bet kokiame parlamente, kadangi jie palygina potencialią naudą visai visuomenei (ES) su potencialiais savo rinkėjų nuostoliais. Tai gali nulemti interesų konfliktus tarp skirtingų tai pačiai šaliai atstovaujančių ministrų. Pirma, koalicinėse vyriausybėse (kurios egzistuoja daugelyje ES valstybių narių) skirtingoms partijoms priklausantys ministrai turi ir skirtingus savo pagrindinius rinkėjus, todėl Tarybą pasiekęs pasiūlymas dėl politikos gali būti naudingas vienos valdančiosios partijos rėmėjams, bet kelti grėsmę kitos valdančiosios partijos rėmėjams. Tai verčia skirtingus ministrus oponuoti pasiūlymams, svarstomiems per skirtingus Tarybos susitikimus. Antra, skirtingos ministerijos turi skirtingas funkcines rėmėjų grupes ir skirtingus interesus dėl iždo. Pavyzdžiui, jei EKOFINO ministrai turi interesą apriboti viešąsias išlaidas, tai Socialinių reikalų tarybos, Regioninių reikalų ir/arba Užimtumo tarybos ministrai yra suinteresuoti ES rezultatais, padidinančiais viešąsias išlaidas jų socialinėms programoms.

Darbotvarkės organizavimas: pirmininkavimas, sektorinės tarybos ir komitetai

Taryba išplėtojo keletą mechanizmų, kurie koordinuoja ES teisės aktų leidybos darbotvarkę. Pirma, pirmininkavimas Tarybai nuo XX a. aštuntojo dešimtmečio tapo centriniu koordinuojančiu mechanizmu. Tarybai rotacijos būdu kas šeši mėnesiai pirmininkauja vis kitos valstybės narės vyriausybė. Valstybių narių vyriausybės pirmininkavimą perima pagal nustatytą sistemą. Iš pradžių tai buvo daroma pagal abėcėlę, bet tokia sistema 1998 m. buvo pakeista, kad būtų pasiekta pusiausvyra tarp didelių ir mažų valstybių narių. Tarybos procedūrinės taisyklės nustato tokias pagrindines pirmininkavimo užduotis (plg. Westlake, 1995, p. 45–46; Hayes-Renshaw ir Wallace, 1997, p. 136–139):

- Šaukti Tarybos susitikimus, prieš septynis mėnesius paskelbti Tarybos susitikimų datas.
- Nustatyti parengtinę kiekvieno susitikimo darbotvarkę; numatyti dalykus, dėl kurių bet kuri valstybė ar Komisija gali reikalauti balsuoti.
- Pirmininkauti Tarybos susitikimams ir Nuolatinių atstovų komiteto susitikimams.
- Pateikti šešių mėnesių veiklos programą.
- Pasirašyti susitikimų protokolus ir visus sprendimus.
- Atstovauti Tarybai Europos Parlamente, Komisijoje ir pasaulyje.

Taigi, kaip matome, pirmininkaujanti valstybė turi didelę teisės aktų leidybos darbotvarkės kontrolę Tarybos atžvilgiu. Kiekviena valstybė pirmininkavimą perima turėdama tam tikrą politikų, kurias ji norėtų matyti priimtas, sąrašą. Šios politikos sudaro pirmininkaujančios valstybės veiklos programos pagrindą, o visuose pagrindiniuose Tarybos susitikimuose jos bus keliamos kaip svarbiausi darbotvarkės klausimai. Vis dėlto pirmininkaujanti valstybė gali imtis veiksmų sau rūpimais klausimais tik tuo atveju, jei teisės aktą pasiūlo Komisija. Priešingai, jei pirmininkaujančiai valstybei nepatinka Komisijos pasiūlymas, ji gali paprasčiausiai atsisakyti tą pasiūlymą įtraukti į Tarybos darbotvarkę.

Apibendrinus valstybės narės savo pirmininkavimo laikotarpį traktuoja kaip galimybę vykdyti savus politikos tikslus. Todėl atsiranda svyruojantis specifinių nacionalinės politikos klausimų įtraukimas į Tarybos darbotvarkę (Bulmer ir Wessels, 1987; Kirchner, 1992). Vis dėlto valstybės narės nori, kad jų pirmininkavimas Tarybai būtų laikomas „geru" pirminin-

kavimu, ir ne visos jos vienodai gali manipuliuoti darbotvarke. Daugiausiai gali tos valstybės narės, kurių ministerijos yra gerai prisitaikiusios prie derėjimosi dėl europinių klausimų ir turi pakankamas administracines galimybes. Dažnai mažesnės valstybės narės to neturi, bet didesnės valstybės narės taip pat dažnai turi problemų, kadangi jų pirmininkavimo laikotarpiu jos yra linkusios užsiimti savo valstybės vidaus politine raida ir bandymais paskatinti savo nacionalines darbotvarkes bendros Tarybos darbotvarkės sąskaita (O'Nuallain, 1985; Kirchner, 1992). Todėl Hayes-Renshawas ir Wallace (1995, p. 571) teigia, kad pirmininkavimo atžvilgiu „vidutinio dydžio" valstybės greičiausiai turės santykinį pranašumą.

Sutartis dėl Konstitucijos Europai pakeis rotacinį pirmininkavimą vienu Europos vadovų tarybos „pirmininku", kuris bus skiriamas dvejų su puse metų kadencijai ir ji galės būti pratęsiama. Žemesnės Tarybos struktūros galės rinkti savo pirmininkus. Tai yra kompromisas tarp didesniųjų valstybių narių, kurios norėjo pastovesnės vadovavimo Tarybai struktūros ir mažesniųjų valstybių narių, kurios norėjo išlaikyti rotaciją tarp mažųjų ir didžiųjų valstybių, pavyzdžiui, „komandinį pirmininkavimą". Didžiosios valstybės užsitikrino vieną nuolatinį Europos vadovų tarybos pirmininką, o mažosios valstybės narės tikisi gauti postus žemesnėse Tarybos struktūrose, kas atspindėtų pusiausvyrą tarp didžiųjų ir mažųjų valstybių bei rotaciją tarp valstybių narių.

Antra, sektorinių tarybų egzistavimas rodo, kad Tarybos darbotvarkė darosi vis labiau specializuota. Kaip rodo 3.1 lentelė, iki XX a. devintojo dešimtmečio vidurio Bendrųjų reikalų (susidedančios iš užsienio reikalų ministrų) ir Žemės ūkio tarybų susitikimai sudarė beveik pusę visų tarybų susitikimų. XX a. paskutinį dešimtmetį, priešingai, kylant EKOFINUI, įvairioms bendrosios rinkos reguliavimui skirtoms taryboms ir atsiradus naujai veiklai teisingumo ir vidaus reikalų ministrams, šis skaičius sumažėjo mažiau nei iki trečdalio. Oficialiai Bendrųjų reikalų taryba vis dar tebėra hierarchijos viršūnėje, kurioje klausimai sprendžiami tik tada, jei dėl jų nebuvo susitarta žemesniame lygmenyje. Vis dėlto padidėjusi teisės aktų apimtis ir nuolatinis užsienio politikos bei saugumo klausimų spaudimas ES užsienio reikalų ministrų darbotvarkei riboja Bendrųjų reikalų tarybos galimybę kontroliuoti žemesnio lygio susitikimuose priimtus sprendimus. Be to, sukūrus ekonominę ir pinigų sąjungą bei naują „atviro koordinavimo metodą" (žr. 2 skyrių), EKOFINAS ir Europos vadovų taryba (susidedanti iš ministrų pirmininkų) uzurpavo dalį koordinacinių Bendrųjų reikalų tarybos funkcijų ekonominiais klausimais.

3.1 LENTELĖ. Sektorinių tarybų susitikimo dažnumas, 1980–2000

	1980	1985	1990	1995	2000
Bendrųjų reikalų	13	14	13	14	14
EKOFINAS	9	7	10	9	13
Žemės ūkio	14	14	16	10	10
Socialinių reikalų	2	2	3	4	6
Teisingumo ir vidaus reikalų	1	0	1	4	6
Aplinkos	2	3	5	4	5
Transporto	2	3	4	4	5
Vidaus rinkos	0	5	7	2	4
Žuvininkystės	7	3	3	4	3
Kultūros	0	2	2	3	3
Vystymosi	1	2	4	2	3
Telekomunikacijų	0	0	2	2	3
Pramonės	0	6	4	3	2
Mokslinių tyrimų	0	2	4	3	2
Biudžeto	3	5	2	2	2
Sveikatos	0	0	2	2	2
Švietimo	1	1	2	2	2
Energetikos	2	3	3	2	1
Vartotojų reikalų	0	1	2	2	1
Kitos	3	0	1	1	0
Iš viso	**60**	**73**	**90**	**79**	**87**

Šaltinis – metinės Europos Sąjungos Tarybos veiklos ataskaitos.

Kalbant ES teisės aktų leidybos darbotvarkės organizavimo terminais, sektorinės tarybos funkciškai yra lygiavertės Parlamento komitetams, kadangi kiekviena turi specifinę politikos sritį. Deleguojant klausimus ministrų, turinčių panašius funkcinius ir su iždu susijusius interesus, susitikimams, ir dažnai egzistuojant vieningumo dvasiai (kaip EKOFINE), potencialas „prekiauti" susitarimais tarp skirtingų politikos sektorių padidėja. Pavyzdžiui, siekiant išbristi iš aklavietės priimant vieningos rinkos programą, vidaus rinkos ministrai gali „apsikeisti" susitarimu dėl rinkos liberalizavimo su socialinių reikalų ministrų susitarimu dėl sveikatos ir saugos standartų. Neišvengiamas to rezultatas yra judėjimas link tolesnės ES integracijos.

Trečia, kad palengvėtų ikileidybiniai susitarimai dėl teisės aktų, yra įsteigti Tarybos komitetai, darbo grupės ir Tarybos sekretoriatas. Nuolatinių atstovų komitetas (KOREPERAS) yra tikrasis variklis, atliekantis didžiąją dalį Tarybos darbo ir būtent čia daugelis klausimų yra nusprendžiama

prieš pateikiant teisės aktus ministrams (Zwaan, 1995; Schendelen, 1996; Lewis, 1998). KOREPERAS susitinka kiekvieną savaitę valstybių narių ambasadorių ES lygiu (KOREPERAS II) ir valstybių narių ambasadorių pavaduotojų lygiu (KOREPERAS I). Hayes-Renshawas ir Wallace apytikriai apskaičiavo, kad apie 70 proc. Tarybos reikalų išsprendžiama nacionalinių pareigūnų darbo grupėse nepasiekus KOREPERO II lygmens. Tada nuolatiniai atstovai ES išsprendžia apie 15–20 proc. visų reikalų, kuriuos atiduoda Tarybos susitikimams, pažymėję „A darbotvarkė" (tai reiškia, kad dėl klausimo susitarta, bet reikia oficialaus pritarimo ministrų lygmenyje). Taigi Tarybai lieka susitelkti ties 10–15 proc. reikalų, pažymėtų „B darbotvarkė", vadinasi, tuos klausimus dar reikės išspręsti.

Žemiau KOREPERO egzistuoja įvairūs sektoriniai specialistų valstybės tarnautojų komitetai, pavyzdžiui, Specialusis žemės ūkio komitetas (SŽŪK), Politikos ir saugumo komitetas (apimantis bendrą užsienio ir saugumo politiką), 113 straipsnio komitetas (sprendžiantis bendros prekybos politikos klausimus) ir 36 straipsnio komitetas (apimantis policijos ir teismų bendradarbiavimą). Šiuos komitetus palaiko Tarybos sekretoriatas, turintis apie 2000 darbuotojų ir daugiau nei 170 darbo grupių tinklą. Kiekvieną dieną apie 300–400 nacionalinių biurokratijų pareigūnų susirenka į Tarybos pastatuose rengiamus susitikimus (Hayes-Renshaw ir Wallace, 1997, p. 70).

Tradiciškai daugelis ES mokslininkų Tarybą traktuoja kaip pagrindinę tarpvyriausybinę instituciją, kurioje valstybės tarnautojai ir ministrai nenuilsdami dirba siekdami paremti ir apginti savo nacionalinius interesus. Vis dėlto vidinio Tarybos veikimo ir sąveikos tarp skirtingų pareigūnų būdo tyrimai atskleidė pastebimą viršnacionalinę elgseną, tokią kaip noras eiti į kompromisą dėl tam tikros nacionalinės pozicijos siekiant paremti ES kaip visumos kolektyvinius interesus (Beyers, 1998; Beyers ir Dierickx, 1998; Lewis, 1998). Bet ar tai atsispindi aukšto lygmens politinėse derybose Taryboje – balsuojant ir formuojant koalicijas tarp ministrų?

Balsavimo ir koalicijų politika Taryboje

Taryboje egzistuoja dvi pagrindinės balsavimo taisyklės:

- vieningas balsavimas, kai kiekviena valstybė narė turi vieną balsą ir teisės aktas negali būti priimtas, jei viena ar daugiau valstybių narių balsuoja prieš jį;

- kvalifikuotos daugumos balsavimas, kai valstybės narės, atsižvelgiant į jų gyventojų skaičių, turi fiksuotą balsų skaičių, o kad teisės aktas būtų priimtas, reikia „padidintos daugumos" (258 balsų iš galimų 345 dabartinėje 25 valstybes nares turinčioje ES).

Vis dėlto Tarybos balsavimo taisyklėse yra ir tokia keistenybė kaip susilaikymas. 205(3) Sutarties straipsnis nustato, kad: „dalyvaujančių Tarybos narių arba jų atstovų susilaikymas balsuojant neužkerta kelio Tarybai priimti aktų, kurie turi būti priimti vieningai". Kitaip tariant, vieningame balsavime susilaikyti tolygu pritarti pasiūlymui (nors susilaikanti valstybė gali įrodinėti savo rinkėjams, kad ji nepalaikė teisės akto). Priešingai, balsuojant kvalifikuota balsų dauguma, susilaikymas yra tolygus balsavimui prieš pasiūlymą, nes kad pasiūlymas būtų priimtas, reikia surinkti 258 balsus. Todėl, kaip nurodoma viename iš pačios Tarybos leidinių:

> Tai kartais nulemia paradoksalias situacijas, kai sprendimas, dėl kurio negalima pasiekti kvalifikuotos balsų daugumos ... kur kas lengviau priimamas balsuojant vieningai, kadangi kai kurios Tarybos narės, kurios nors ir nepasisako už konkretų teisės aktą, bet nenori, kad dėl jų balsavimo jis būtų nepriimtas, susilaiko (Europos Bendrijų Taryba, 1990, p. 41).

3.2 lentelė parodo kiekvienos valstybės turimų balsų skaičių pagal Tarybos balsavimo taisykles prieš ir po 2004 m. plėtros. Balsuojant vieningai, kiekviena valstybė narė turi vienodą galimybę, kad jos balsas bus „lemiamas" – nulems, ar koalicija laimės, ar pralaimės. Esant kvalifikuotos daugumos balsavimui, nors didesnės valstybės turi daugiau balsų, balsų paskirstymo sistema daugiau atstovauja mažesnių ES valstybių narių piliečiams (plg. Felsenthal ir Machover, 1997). Nepaisant to, didesnės valstybės turi daugiau nei dvigubai didesnę galimybę už mažesnes valstybes tapti laimėtojos koalicijos dalimi (plg. Brams ir Affuso, 1985; Hosli, 1995b; Lane ir Maeland, 1995; Widgrén, 1995).

Valstybės narės puikiai žino, kad jų balsavimo galios arba balsų skaičiaus, kurį reikia surinkti, kad teisės aktas būti priimtas esant kvalifikuotos daugumos balsavimui, pakeitimas keičia jų santykinę galią. Pavyzdžiui, naujosios kvalifikuotos daugumos slenkstis buvo pagrindinis ES plėtros, priimant Austriją, Suomiją ir Švediją 1995 metais, klausimas (Johnston, 1995, 1996; Garrett *et al.*, 1995; Morriss, 1996; Garrett ir McLean, 1996). Kai kurios valstybės narės įrodinėjo, kad „blokuojanti mažuma", kaip visų balsų proporcija, turėtų būti ekstrapoliuojama remiantis senuoju slenksčiu ir sudaryti apie 30 proc. visų balsų. Vis dėlto Jungtinė Kara-

3.2 LENTELĖ. Balsų svoris ir balsavimo galia Taryboje

	Gyventojų skaičius (milijonais)	Vieningas balsavimas		Kvalifikuotos daugumos balsavimas ES15 (pagal Romos taisykles)		Kvalifikuotos daugumos balsavimas ES27 (pagal Nicos taisykles)	
		balsai	galia[1]	balsai[2]	galia[1]	balsai[2]	galia[1]
Vokietija	82,5	1	100,00	10	11,7	29	8,7
Prancūzija	59,6	1	100,00	10	11,7	29	8,7
Jungtinė Karalystė	59,3	1	100,00	10	11,7	29	8,7
Italija	57,3	1	100,00	10	11,7	29	8,7
Ispanija	40,7	1	100,00	8	9,6	27	8,0
Lenkija	38,2	1	100,00	–	–	27	8,0
Rumunija	22,5	1	100,00	–	–	14	4,0
Nyderlandai	16,2	1	100,00	5	5,5	13	3,7
Graikija	11,0	1	100,00	5	5,5	12	3,4
Belgija	10,4	1	100,00	5	5,5	12	3,4
Portugalija	10,4	1	100,00	5	5,5	12	3,4
Čekija	10,2	1	100,00	–	–	12	3,4
Vengrija	10,1	1	100,00	–	–	12	3,4
Švedija	8,9	1	100,00	4	4,5	10	2,8
Bulgarija	8,2	1	100,00	–	–	10	2,8
Austrija	8,1	1	100,00	4	4,5	10	2,8
Danija	5,4	1	100,00	3	3,5	7	2,0
Slovakija	5,4	1	100,00	–	–	7	2,0
Suomija	5,2	1	100,00	3	3,5	7	2,0
Airija	4,0	1	100,00	3	3,5	7	2,0
Lietuva	3,5	1	100,00	–	–	7	2,0
Latvija	2,3	1	100,00	–	–	4	1,1
Slovėnija	2,0	1	100,00	–	–	4	1,1
Estija	1,4	1	100,00	–	–	4	1,1
Kipras	0,7	1	100,00	–	–	4	1,1
Liuksemburgas	0,4	1	100,00	2	2,1	4	1,1
Malta	0,4	1	100,00	–	–	3	0,8
Iš viso balsų		15/27		87		345	
Reikalingų priimti		15/27		62	(71,3%)	258[3]	(74,8%)
Reikalingų blokuoti		1		26	(29,9%)	88	(25,5%)

Pastabos:

1. Galia = atvejų, kada valstybės narės balsavimas buvo lemiamas, dalis (Shapley-Shubiko indeksas yra naudojamas kvalifikuotos daugumos balsavimui; apskaičiuoti Shapley-Shubiko indeksams buvo naudojama Bräuningerio ir Köningo (2001) išplėtota IOP 2.0.2 programa).
2. Naudojami Amsterdamo sutartimi ES15 nustatyti ir Nicos sutartimi ES27 nustatyti balsų svoriai.
3. Pagal Nicos sutarties taisykles reikalaujama „trigubos daugumos": 258 balsų iš galimų 345 27 valstybėms narėms, valstybių narių daugumos ir 62 proc. valstybių narių gyventojų.

lystė, Ispanija ir Italija įrodinėjo, kad ES plėtra į tris mažesnes Šiaurės valstybes pakeis koalicijų, kurių reikia, kad būtų pasiekta kvalifikuota dauguma, tipą. Todėl valstybės narės 1994 m. kovą Janinos deklaracijoje susitarė, kad blokuojančią mažumą sudarys 26 balsai (30 proc. visų balsų), bet kartu iškėlė sąlygą, kad „jei Tarybos nariai, kartu turintys 23–25 balsus, išreiškia ketinimą balsuoti prieš [teisės aktą] ... Taryba visomis galiomis sieks ... visus patenkinančio sprendimo, kuris galėtų būti priimtas mažiausiai 65 balsais (plg. Westlake, 1995, p. 93–94).

Panašus argumentas iškilo per derybas dėl balsų svorio Nicos sutartyje. Didesnės valstybės narės buvo susirūpinusios, kad jų galia Taryboje bus sumažinta po siūlomo didelės valstybės narės (Lenkijos) ir vienuolikos mažesnių valstybių narių prisijungimo. Prancūzija taip pat siekė išlaikyti lygybę su Vokietija. To rezultatas buvo gana keblus kompromisas. Pirma, bendras visų valstybių narių balsų skaičius buvo padidintas ir taip leista kiekvienai valstybei teigti, kad jų balsų skaičius padidėjo. Antra, pusiausvyra tarp balsų svorių tarp valstybių narių buvo pakeista siekiant padidinti didesniųjų valstybių narių balsų svorį mažesniųjų valstybių narių sąskaita (kaip rodo 3.2 lentelė). Trečia, kvalifikuotos daugumos slenkstis po ES plėtros buvo padidintas nuo 71 iki 75 proc., o blokuojančios mažumos slenkstis buvo sumažintas nuo 30 iki 26 proc. Ketvirta, buvo įvestas „trigubos daugumos" reikalavimas, taigi teisės aktai gali būti priimti tik tuo atveju, jeigu juos palaiko kvalifikuota balsų dauguma bei valstybių narių dauguma, ir jei tose valstybėse narėse gyvena ne mažiau kaip 62 proc. ES gyventojų.

Palyginus su pirminėmis Romos sutarties taisyklėmis ir po 1995 m. plėtros egzistavusiais balsų svoriais, pagal Nicos sutarties nustatytas balsavimo taisykles didesnės ir mažesnės valstybės atsiduria geresnėje padėtyje, vidutinio dydžio valstybės blogesnėje ir egzistuoja žymiai mažesnė tikimybė, kad teisės aktas bus priimtas (Felsenthal ir Machover, 2001; Baldwin *et al.*, 2001b; Aleskerov *et al.*, 2002; Moberg, 2002; Tsebelis ir Yataganas, 2002; plg. Raunio ir Wiberg, 1998; Sutter, 2000).

Susitarimas dėl balsų svorių Nicos sutartyje beveik atėmė pagrindą susitarimui dėl Konstitucijos. Konventas dėl Europos ateities, kuris paruošė Konstitucijos projektą vyriausybėms apsvarstyti, pasiūlė Nicos taisykles pakeisti paprasta „dviguba dauguma", kai teisės aktui priimti reikia valstybių narių, kurios atstovautų 60 proc. ES gyventojų, daugumos. Vis dėlto ši sistema smarkiai sumažintų Ispanijos ir Lenkijos balsavimo galią. Pagal Nicos sutartį Ispanija ir Lenkija turėjo beveik tiek pat balsų kiek ir

Vokietija, Prancūzija, Italija ir Jungtinė Karalystė (27 balsus palyginus su 29), dvigubos daugumos įvedimas reikštų, kad šios valstybės turės tik apie 50 proc. Vokietijos įtakos (kuri turi dvigubai daugiau gyventojų nei Ispanija ir Lenkija) ir du trečdalius Prancūzijos, Italijos ir Jungtinės Karalystės įtakos (kurios turi 50 proc. daugiau gyventojų nei Ispanija ir Lenkija). Ispanijos ir Lenkijos ministrai pirmininkai atsisakė paremti paprastąją dvigubą daugumą 2003 m. gruodžio mėn., bet 2004 m. birželio mėn. sudarė kompromisinį sandorį, kad teisės aktui priimti reikės 55 proc. valstybių narių daugumos, kurios atstovautų 65 proc. gyventojų, pritarimo, o blokuojančią mažumą sudarys mažiausiai keturios valstybės narės. Šitaip, palyginus su pirminiu Konstitucijos projektu, buvo padidinta Ispanijos ir Lenkijos galimybė blokuoti susitarimus Taryboje.

Šie santykinės galios apskaičiavimai, pagrįsti absoliučiu kiekvienos valstybės narės turimu balsų skaičiumi, daro prielaidą, kad visi koalicijų tipai yra vienodai galimi, bet akivaizdu, kad taip nėra (Garrett ir Tsebelis, 1999; plg. Lane ir Berg, 1999; Holler ir Widgrén, 1999). Tikėtina, kad koalicijos susiformuos tarp panašius politikos tikslus ir interesus turinčių vyriausybių. Pavyzdžiui, Prancūzijos ir Vokietijos koalicija, vadinamoji „Paryžiaus–Bonos ašis", nuo XX a. šeštojo dešimtmečio buvo Tarybos sprendimų priėmimo šerdyje. Beneliukso valstybės yra labiau ekonomiškai ir politiškai integruotos nei kitos ES grupuotės. Mažiau klestinčios valstybės – Graikija, Airija, Portugalija ir Ispanija („Sanglaudos šalių blokas") dažnai balsuoja vieningai, kad apsaugotų savo interesus bendrojoje rinkoje ir dėl ES struktūrinių fondų. Danija, Švedija ir Suomija („Šiaurės blokas") turi glaudžius ekonominius bei politinius ryšius ir panašias kultūrines bei ekonomines struktūras. Naujos valstybės narės iš Centrinės ir Rytų Europos ("Rytų aljansas") turi panašias ekonomines ir socialines struktūras kaip ir kitos valstybės narės. Hoslis (1996) apskaičiuoja, kad Prancūzijos ir Vokietijos koalicijos ir Sanglaudos valstybių bloko balsavimas yra lemiamas 25 proc. atvejų, Beneliukso valstybių – 15 proc. atvejų, o Šiaurės bloko – 11 proc. atvejų. Išsiplėtusioje Europoje Rytų aljansas galėtų vadovauti 29 proc. balsavimų Taryboje (plg. Winkler, 1998).

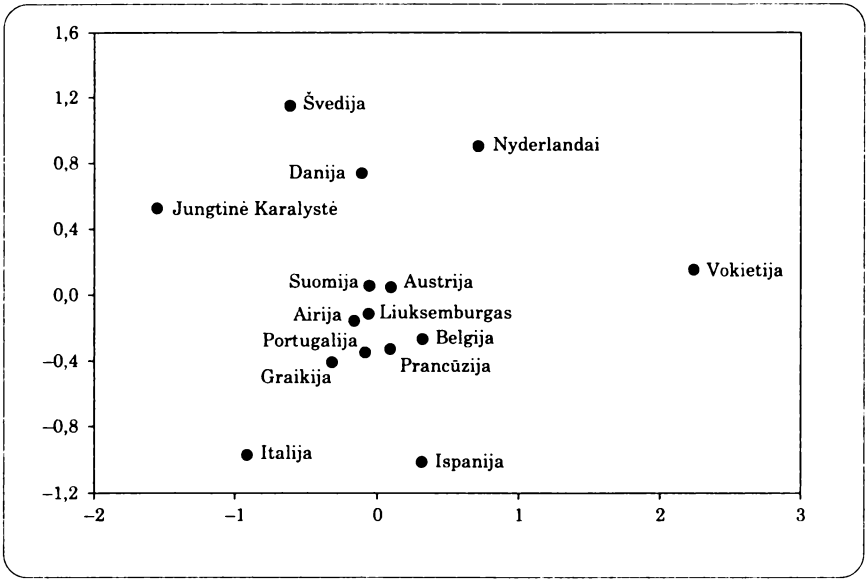
Vis dėlto Taryboje egzistuoja pamatinė konsensuso kultūra, kuri užtikrina, kad Taryba retai kada sprendimus priima kvalifikuotos daugumos balsavimu, net kai jį leidžia Sutarties nuostatos (Hayes-Renshaw ir Wallace, 1997). Pavyzdžiui, Mattila ir Lane (2001) atrado, kad tarp 1994 ir 1998-ųjų 79 proc. sprendimų buvo priimti vieningu balsavimu, kad viena ar daugiau valstybių narių balsavo prieš pasiūlymą tik 16 proc. atve-

jų, ir kad trys ar daugiau valstybių narių balsavo prieš pasiūlymą tik mažiau nei 2 proc. atvejų (plg. Mattila, 2004). Didžiausias balsavimų prieš procentas buvo žemės ūkio klausimais, antroje vietoje – prieš vidaus rinkos reikalus, o socialinės ir aplinkos politikos srityse buvo labai mažai balsavimų prieš.

Tai, kad nacionalinės vyriausybės dalyvauja priimant ES teisės aktus ir turi įgyvendinti tuos teisės aktus, kai jie yra priimami, sukelia rimtų problemų dėl paklusimo, jei teisės aktas būna priimtas kvalifikuota balsų dauguma. Jei valstybė narė balsuodama sudaro mažumą, vidaus interesai ją gali spausti pasisakyti prieš teisės aktą, o paskui skatinti jo neįgyvendinti (p. 74). Paklusimo problema gali tapti aštresnė balsavimo Taryboje protokolams tampant labiau atviriems (Hayes-Renshaw ir Wallace, 1995, p. 757). Taigi nestebina, kad daugeliu atvejų Tarybai būtų palankiau, kad joks teisės aktas nebūtų priimtas, o ne rizikuoti pažeisti trapų konsensusą. Nepaisant to, įmanomas ir toks variantas, kad balsavimo taisyklės turi numanomą poveikį sprendimų priėmimui. Pavyzdžiui, jei kvalifikuota dauguma pasisako už pasiūlymą, mažumoje atsidūrusios valstybės spaudžiamos nusileisti vien dėl to, kad būtų išlaikytas konsensusas. Taryba prisipažįsta: „palyginti žemas iš tikrųjų kvalifikuotos daugumos balsavimu priimtų sprendimų skaičius nevisiškai atskleidžia kvalifikuotos daugumos, kaip efektyvumą įgyvendinant Bendrijos politikas skatinančio veiksnio, vaidmenį" (Europos Sąjungos Taryba, 1995, p. 11).

Nepaisant paskatų surasti konsensusą, tai, kaip kiekviena vyriausybė balsavo (balsavo prieš ar susilaikė) lyginant su kitomis vyriausybėmis, leidžia mums apibrėžti balsavimo Taryboje būdą. Rezultatai, parodyti 3.3 schemoje, kurioje atstumas tarp bet kurių dviejų vyriausybių atspindi tai, kaip dažnai tos dvi vyriausybės balsavo vienodai ar skirtingai, leidžia teigti, kad politikos prioritetai turi įtakos. 1995–1998 m. Švedija, Danija ir Nyderlandai buvo linkę balsuoti kartu prieš natūralią daugumą Taryboje, kaip darė Italija ir Ispanija. Be to, Vokietija ir Jungtinė Karalystė balsavo prieš daugumą, bet jos atsidurdavo priešingose pusėse, o Vokietijos vyriausybė buvo labiausiai izoliuota vyriausybė tuo laikotarpiu (balsuodama prieš 11 proc. atvejų). Tai greičiausiai nulėmė Jungtinės Karalystės ir Vokietijos vyriausybių pozicijos dėl vidaus rinkos reformos, kada Jungtinės Karalystės vyriausybė daugiausiai pasisakė už reguliavimo panaikinimo politikas, o Vokietijos vyriausybė daugiausiai buvo prieš. Kai tik bus surinkti 1999–2004 m. laikotarpio duomenys, galėsime išsiaiškinti, ar posūkis nuo kairės link dešinės Taryboje atvedė prie dar didesnės Vokietijos vyriausybės izoliacijos.

3.3 SCHEMA. Balsavimo Taryboje būdas, 1995–1998



Pastaba: Tai yra „daugiadimensinės" vardinio balsavimo Taryboje tarp 1995-1998 m. skalės pavaizdavimas.

Šaltinis: Mattila ir Lane (2001). Perspausdinta su *Sage Publications Ltd* leidimu iš *European Union Politics*, T. 2, Nr. 1 © Sage Publications, 2001.

Teisės aktų leidybos politika Europos Parlamente

Priešingai nei Taryba, Europos Parlamentas neturi nuolatinės darbo vietos. Daugelis jo plenarinių posėdžių vyksta Strasbūre, o oficiali Europos Parlamento sekretoriato buveinė yra Liuksemburgas. Vis dėlto didžioji dalis Europos Parlamento darbo vyksta Briuselyje, kur rengiama vis daugiau plenarinių posėdžių, renkasi politinės grupės ir komitetai, kur yra Europos Parlamento narių biurai, įsikūrę politinių grupių ir komitetų sekretoriatai. Nepaisant šios kliūties, Europos Parlamentas veikia kaip ir bet koks parlamentas, organizuojantis ir mobilizuojantis jėgas, kad galėtų paveikti ES teisės aktų leidybą ir ES vykdomąją valdžią.

Institucinis ES modelis – vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios atskyrimas reiškia, kad Europos Parlamentas labiau panašėja į JAV Kongresą nei į daugelį Europos nacionalinių parlamentų. Europos Parlamentas nesuformuoja ES vyriausybės. Komisijai nereikia nuolatinio Euro-

pos Parlamento daugumos palaikymo, kad ji galėtų funkcionuoti: balsavimo dėl nepasitikėjimo procedūra ES yra panašesnė į vykdomosios valdžios apkaltą prezidentinėse sistemose nei į parlamentinę daugumą, atšaukiančią savo paramą vyriausybei parlamentinėje sistemoje (žr. 2 skyrių). Bet kartu ir nėra ES vyriausybės, kuri savo norus primestų ją remiančiai Europos Parlamento daugumai. Taigi Europos Parlamentas yra gana nepriklausomas teisės aktų leidybos organas, kuris gali pateikti Komisijos siūlomų ir Tarybos pritarimą gavusių teisės aktų pataisas.

Europos Parlamento narių elgsena: perrinkimas versus paaukštinimas ir politika

Nuo 1979 m. Europos Parlamento nariai kas penkeri metai yra renkami europiniuose rinkimuose. Viešosios nuomonės apklausos nuolat rodo, kad tik mažiau nei 60 proc. ES piliečių kažką žino apie Europos Parlamentą ir tik mažiau nei 5 proc. turi informacijos, pagrįstos įsivaizdavimu to, kokia yra Europos Parlamento narių veikla. Be to, europiniuose rinkimuose nėra varžomasi dėl europinių klausimų, rinkimų kampanijos yra vykdomos nacionalinių partijų ir nacionaliniais klausimais (žr. 6 skyrių). Taigi Europos Parlamento nario galimybė būti perrinktam nepriklauso nuo jo/jos veiklos Europos Parlamente, bet yra nulemta nacionalinės partijos, kuriai jis/ji priklauso, populiarumo. Negana to, daugelis valstybių narių Europos Parlamento rinkimuose naudoja proporcinę rinkimų sistemą, kai nacionalinių partijų lyderiai nusprendžia, koks turi būti kandidatų į Europos Parlamento narius eiliškumas partijos rinkimų sąraše. Todėl daugeliui Europos Parlamento narių, jo/jos iškėlimo į kandidatus ir perrinkimo galimybė nėra nulemta tos politinės grupės, kuriai jis/ji priklauso Europos Parlamente, o jo/jos nacionalinės partijos lyderių (Bowler ir Farrell, 1993; Norris ir Franklin, 1997).

Tradiciškai karjera Europos Parlamente buvo arba pasitreniravimas prieš sugrįžtant dirbti į nacionalinę politiką, arba „išėjimo į pensiją finišas" nacionalinės karjeros pabaigoje. Vis dėlto per 1994, 1999 ir 2004 metų rinkimus į Europos Parlamentą buvo išrinkta vis daugiau Europos Parlamento narių, planavusių arba pasilikti Europos Parlamente bent dviem kadencijoms, arba tęsti karjerą kitoje ES institucijoje ar europinio lygmens organizacijoje (apie 30 proc. visų Europos Parlamento narių ir apie 60 proc. Europos Parlamento narių iš Jungtinės Karalystės ir Vokietijos; plg. Scarrow, 1997).

Europos Parlamento nariai, norintieji kopti karjeros laiptais Europos Parlamente, turi dviejų tipų tikslus: tikslą užimti tam tikrus postus, pavyzdžiui, tapti partijų lyderiais ar gauti aukštesnę poziciją Europos Parlamente (tokią kaip Europos Parlamento pirmininko) ar tapti Europos Parlamento komiteto pirmininku, ir politikos tikslus – siekį įgyvendinti Europos Parlamento nario ideologinį požiūrį ar savo rinkėjų interesus per Europos Parlamento įtaką teisės aktų priėmimo ir vykdymo procese. Tačiau, jei perrinkimas gali nepriklausyti nuo veiklos Europos Parlamente, galimybė pasiekti šiuos tikslus priklauso nuo paaukštinimo Europos Parlamento komitetuose ir Europos Parlamento politinėse grupėse bei nuo sugebėjimo formuoti koalicijas su kitais teisės aktų priėmėjais, kad būtų užtikrintas bendrų politikos tikslų įgyvendinimas.

Kitais žodžiais tariant, Europos Parlamento nariai susiduria su dilema: norėdami užsitikrinti pakartotinį iškėlimą į kandidatus ir perrinkimą kitai kadencijai, Europos Parlamento nariai turi įtikti nacionalinės partijos interesams, bet, kad užsitikrintų paaukštinimą Europos Parlamente ir Europos Parlamento duodamos politikos rezultatus, Europos Parlamento nariai turi įtikti komitetų ir Europos Parlamento politinių grupių lyderių interesams.

Darbotvarkės organizavimas: lyderystė, partijos ir komitetai

Kaip ir daugelis parlamentų, Europos Parlamentas apibrėžia savo organizaciją ir nusistato savo taisykles. Jis pirmenybę teikia formalių procedūrinių taisyklių naudojimui, o ne neoficialiems papročiams ar normoms (turbūt dėl to, kad Europos Parlamentas yra daugiakalbė institucija ir formalios taisyklės sumažina nesusikalbėjimo ir lingvistinio susipainiojimo galimybę). Vadovaudamasis procedūrinėmis taisyklėmis, Europos Parlamentas nustatė tris pagrindines organizacines struktūras, galėsiančias palengvinti darbotvarkės kontrolę.

Pirma iš jų yra Parlamento vadovybė. Aukščiausi postai Europos Parlamente yra Europos Parlamento pirmininko ir 14 pirmininko pavaduotojų pozicijos. Europos Parlamente taip pat egzistuoja trys vadovybės organai: Parlamento biuras (iš pirmininko ir pirmininko pavaduotojų), Pirmininkų konferencija (iš Europos Parlamento pirmininko, Europos Parlamento politinių grupių vadovų ir komitetų pirmininkų konferencijos pirmininko) ir Komitetų pirmininkų konferencija. Bendrai paėmus, šie komitetai apima visus aukščiausius Europos Parlamento postus. Biuras spren-

džia vidinės Europos Parlamento organizacijos ir administracinių reikalų klausimus, bet vis aktyviau reiškiasi politiniais klausimais ir susitinka praktiškai kiekvieną savaitę. Pirmininkų konferencija tradiciškai sprendžia daugumą politinių klausimų, ypač susijusių su santykiais tarp Europos Parlamento ir Komisijos bei Tarybos ir paprastai susitinka du kartus per mėnesį. Komitetų pirmininkų konferencija koordinuoja komitetų darbotvarkes ir sprendžia tarp komitetų kylančius ginčus dėl ribų nustatymo.

Antra, Europos Parlamento politinės grupės teisės aktų priėmimo procese Europos Parlamente yra pagrindiniai debatus struktūruojantys ir koalicijas formuojantys mechanizmai (Hix ir Lord, 1997; Raunio, 1997; Kreppel, 2002a; žr. taip pat 6 skyrių). 29 Procedūrinių taisyklių taisyklė numatė, koks minimalus Europos Parlamento narių skaičius turi sudaryti politinę grupę: bent 19 narių, atstovaujančių bent penktadaliui valstybių narių (taigi 5 iš dabartinių 25). Politinės grupės turi tam tikrų privilegijų: nemažai sekretorių ir mokslinius tyrimus atliekančio personalo bei nemažus finansinius išteklius. 3.3 lentelė rodo politinių grupių vietas Europos Parlamente ir jiems priklausančių Europos Parlamento narių tautybę 2004 metų birželį. Centro dešinėje esanti Europos liaudies partija-Europos demokratai (ELP-ED) ir centro kairėje esanti Europos socialistų partija (ESP) yra didžiausios politinės grupės, vienijančios du trečdalius Europos Parlamento narių. Vis dėlto be jų yra ir keletas mažesnių grupių, kurių vaidmuo gali daryti lemiamą įtaką teisės aktų leidėjų elgsenai.

Tikroji politinių grupių reikšmė susijusi su tuo, kad jų vadovybė nulemia svarbiausius Europos Parlamento politinius klausimus: Europos Parlamento vadovybės parinkimą, komitetų pozicijų paskirstymą ir *rapporteur* paskyrimą, apibrėžia plenarinių sesijų darbotvarkę bei politinių grupių politikos pozicijas. Jei nacionalinė politinė partija nepriklauso Europos Parlamento politinei grupei, vargu ar jos nariams pavyks gauti kokių nors svarbių postų ar užsitikrinti savo politinių tikslų įgyvendinimą. Be to, nacionalinės partijos yra linkusios šiuos tikslus užtikrinti įsiliedamos į vieną iš šių dviejų didelių Europos Parlamento politinių grupių, o ne į vieną iš mažesnių. Dėl to sumažėjo Europos Parlamento politinių grupių skaičius ir konsolidavosi ESP bei ELP. Tačiau jei Europos Parlamento rinkimai padidina politinių grupių fragmentaciją (dėl rinkimų kampanijose keliamų nacionalinių klausimų), Europos Parlamente esanti paskatų struktūra tarp rinkimų sumažina politinių grupių skaičių (Bardi, 1996). Pavyzdžiui, 1992 m. Europos demokratų grupė buvo išformuota po to, kai jos partijos narės (Jungtinės Karalystės, Ispanijos ir Danijos konservatoriai) prisijungė prie ELP,

3.3 LENTELĖ. Europos Parlamento nariai, 2004 m. birželis

	Politinė grupė								Iš viso
	ELP-ED	ESP	ELDA	ESK/ŠŽK	Ž/ELA	GND	TES	nr	iš viso narių
Austrija	6	7		2				3	18
Belgija	6	7	6	2				3	24
Kipras	3		1		2				6
Čekija	14	2		6		1		1	24
Danija	1	5	4	1	1	1	1		14
Estija	1	3	2						6
Suomija	4	3	5	1	1				14
Prancūzija	17	31	11	3	6	3		7	78
Vokietija	49	23	7	13	7				99
Graikija	11	8			4	1			24
Vengrija	13	9	2						24
Airija	5	1	1		1	1	4		13
Italija	24	16	12	2	7	4	9	4	78
Latvija	3		1	1			4		9
Lietuva	2	2	7				2		13
Liuksemburgas	3	1	1	1					6
Malta	2	3							5
Nyderlandai	7	7	5	4	2	2			27
Lenkija	19	8	4			10	7	6	54
Portugalija	9	12			3				24
Slovakija	8	3						3	14
Slovėnija	4	1	2						7
Ispanija	23	24	2	3	1				54
Švedija	5	5	3	1	2	3			19
Jungtinė Karalystė	28	19	12	5	1	11		2	78
Iš viso	**268**	**200**	**88**	**42**	**41**	**37**	**27**	**29**	**732**
Narių %	36,6	27,3	12,0	5,7	5,6	5,1	3,7	4,0	100,0

Pastabos:

ELP-ED = Europos liaudies partija – Europos demokratai (krikščionys demokratai/ konservatoriai).

ESP = Europos socialistų partija (socialdemokratai).

ELDA = Europos liberalų ir demokratų aljansas (liberalai).

Ž/ELA = Žalieji/Europos laisvasis aljansas (žalieji ir regionalistai).

ESK/ŠŽK = Europos susivieniję kairieji/ Šiaurės žalieji kairieji (radikalūs kairieji).

GND = Grupė už nepriklausomybę ir demokratiją (antieuropiečiai).

TES = Tautų Europos Sąjunga (konservatoriai nacionalistai).

nr = grupėms nepriklausantys nariai (daugiausiai kraštutiniai dešinieji).

1996 m. politinė grupė *Forza Europa* buvo išformuota po to, kai jos nariai (Italijos partija *Forza Italia* ir jos sąjungininkai) prisijungė prie SUE, o 1999 m. Europos demokratų aljanso politinė grupė susvyravo, kai pagrindinė grupės nacionalinė partija (prancūzų golistai) prisijungė prie ELP. Panašiai 1992 m. Italijos buvusi komunistinė kairė paliko ESK/ŠŽK ir prisijungė prie ESP, o 1994 ir 1996 m. Prancūzijos *Parti Républicain* ir atitinkamai Portugalijos *Partido Social Democrata* paliko Europos liberalų, demokratų ir reformistų politinę grupę (ELDR) ir prisijungė prie ELP.

Tokie spaudimai užtikrina, jog atskiras Europos Parlamento narys nedrįs elgtis taip, kaip nepatiktų jo politinės grupės lyderiui. Be to, atskirų Europos Parlamento narių politinės grupės linijos laikymasis balsuojant už teisės aktus yra didinamas „plakimo" sistemos dėka, kai balsavimai yra suskirstyti į tris rūšis: „vieno kirčio", „dviejų kirčių" ir „trijų kirčių" balsavimus pagal darbotvarkės klausimo svarbą politinei grupei (pagrįsta Jungtinės Karalystės bendruomenių rūmų sistema). Todėl didėjo „sanglauda" tarp pagrindinių Europos Parlamento politinių grupių; ši sanglauda pasiekė tokį aukštą lygį, koks yra kai kuriuose nacionaliniuose parlamentuose Europoje ir ji tikrai yra didesnė nei sanglauda JAV Kongrese (Hix *et al*, 2005; žr. 6 skyrių).

Nepaisant to, politinės grupės viduje nacionalinės delegacijos išlieka galingomis organizacijomis. Kiekvienoje politinėje grupėje didesnės nacionalinės delegacijos gauna pagrindinius vadovaujančius postus. Be to, kadangi nacionalinės partijos kontroliuoja rinkimuose dalyvausiančių kandidatų atranką tada, kai Europos Parlamento nariai turi rinktis tarp savo nacionalinės partijos ir savo Europos Parlamento politinės grupės, jie beveik visada balsuoja taip, kaip ir jų nacionalinė partija – taigi prieš savo Europos Parlamento politinę grupę (Hix, 2002b). Tai leidžia teigti, kad didelė sanglauda Europos Parlamento politinėse grupėse yra daugiau dažno susitarimo dėl politikos tarp politines grupes sudarančių nacionalinių partijų, o ne Europos Parlamento politinių grupių organizacinės galios nacionalinių partijų atžvilgiu atspindys (plg. Kreppel ir Tsebelis, 1999).

Trečia, egzistuoja Europos Parlamento komitetai. Kaip teigia Westlake'as (1994, p. 191), „Jei politinės grupės yra Parlamento kraujas, tai ... komitetai yra jo teisės aktų leidybos stuburas" ir būtent komitetuose vyksta tikrasis ES teisės aktų nagrinėjimas. Komitetų siūlomi teisės aktų pakeitimai, padaryti kaip ataskaitos ir rezoliucijos projektai, pateikiami Europos Parlamento plenarinei sesijai praktiškai „pritarkite arba atmeskite" forma. Komitetų siūlomų rezoliucijų pakeitimai gali būti daromi per plenarinę

sesiją, bet be pakeitimams pritariančio komiteto ir politinės grupės paramos vargu ar Parlamentas juos priims. Todėl, jei kalbėsime apie komitetų įtaką teisės aktų leidybos darbotvarkei, Europos Parlamentas labiau yra panašus į JAV kongresą nei į daugelį Europos parlamentų.

Europos Parlamento komitetų organizavimas pagal jurisdikciją yra pagrįstas specializacijos teisės aktų leidybos procese poreikiu. 3.4 lentelė rodo komitetų jurisdikciją 1994–1999 metais. Europos Parlamento narių dalyvavimas viename ar kitame komitete yra susijęs su Europos Parlamento nario naryste interesų grupėse ir ankstesne darbo patirtimi, o ne su tautybe ar naryste partijoje (Bowler ir Farrell, 1995). Iš tiesų daugelis Europos Parlamento narių tampa nariais tų komitetų, kurių kompetencija yra susijusi su jų rinkėjų arba juos palaikančių interesų grupių interesais, o tai rodo, kad specializacija teisės aktų leidyboje užtikrina distribucinę naudą. Kiti Europos Parlamento nariai tam tikrų komitetų nariais tampa dėl jų ankstesnės darbo patirties – tai rodo, kad specializacija teisės aktų leidyboje užtikrina informuotumą ir išmanymą. Bet kokiu atveju Europos Parlamento komitetų konstrukcija palengvina abipuses paslaugas ir susitarimus dėl teisės aktų plenarinėse sesijose.

Komitetų svarba reiškia, kad tarp Europos Parlamento narių komitetų pirmininkų postai yra laikomi vertingomis pozicijomis. Tai ypač pasakytina apie aktyvų vaidmenį ES teisės aktų leidybos procese vaidinančius komitetus, tokius kaip žemės ūkio, aplinkos ir vartotojų reikalų bei ekonominių ir pinigų reikalų komitetus (tai rodo 3.6 lentelė). Pavyzdžiui, Kenas Collinsas (ESP, Jungtinė Karalystė), buvęs aplinkos komiteto pirmininkas 1989–1999 m., buvo pagrindinis veikėjas, nulėmęs kelių svarbių teisės aktų aplinkos srityje rezultatus (Judge, 1993; Judge ir Earnshaw, 1994).

Europos Parlamento komitetų svarba suteikia paskatų politinių grupių vadovams daryti poveikį komitetų paskyrimams ir darbotvarkei. Kiekvienos parlamentinės kadencijos pradžioje ir įpusėjus kiekvienai kadencijai, komitetų pirmininkai pakeičiami ir politinės grupės yra įsteigusios sistemą, pagal kurią šie postai paskirstomi proporcingai kiekvienos politinės grupės turimam narių skaičiui (naudojant D'Hondto skaičiavimo sistemą, kuri yra palankesnė didelėms grupėms). Tada sprendžiama, kokių sričių komitetų pirmininkų postus gauna kiekviena politinė grupė ir šis klausimas yra tarpgrupinių derybų objektas, o Parlamentui kaip visuma pateikiami tik galutiniai šių derybų rezultatai. Pavyzdžiui, 3.4 lentelė rodo, kad pirmoje 1994–1999 m. Parlamento kadencijos pusėje ESP turėjo devynis komitetų pirmininkų postus, o ELP – tik šešis (pirmoje 1999–2004 kadencijos

3.4 LENTELĖ. Europos Parlamento komitetų veikla 1994–1999 m. kadenciją

Komiteto pavadinimas (akronimas)	Pirmininkas 94-6/97-9	Komitetų pateiktų ataskaitų skaičius[1]									
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	Iš viso
Ekonominių ir pinigų reikalų (EMAC)	ELP	63	73	7	–	120	–	16	8	1	288
Aplinkos, visuomenės sveikatos ir vartotojų politikos (ENVI)	ESP	20	86	47	–	37	–	9	8	–	207
Transporto ir turizmo[2]	ELP/SUE	7	27	80	1	31	–	6	13	–	165
Išorinių ekonominių santykių[3]	ELDR/ESK	70	1	–	13	15	–	18	12	–	129
Užsienio reikalų, žmogaus teisių, bendros saugumo ir gynybos politikos (AFET)	ELP	12	–	–	23	50	–	32	10	–	127
Teisinių reikalų ir vidaus rinkos (JURI)	ELP/ELDR	12	45	2	1	30	–	8	19	–	117
Žemės ūkio ir kaimo plėtros (AGRI)	EDA/ESP	85	3	–	–	11	–	7	9	–	115
Mokslinių tyrimų ir energetikos[3]	FE/ELP	41	17	9	1	29	–	8	8	–	113
Žuvininkystės (PECH)	ELP	86	–	–	2	11	–	8	5	–	112
Biudžeto (BUDG)	ESP	28	2	2	–	7	58	6	1	–	104
Užimtumo ir socialinių reikalų (EMPL)	ESP	14	12	13	–	40	–	8	11	1	99
Piliečių laisvių ir teisių, teisingumo ir vidaus reikalų (LIBE)	ESP	37	4	–	–	24	–	17	15	–	97
Biudžeto kontrolės (CONT)	ELP	22	2	–	–	15	37	8	–	–	84
Kultūros, švietimo, jaunimo, žiniasklaidos ir sporto (CULT)	ESK/ELP	20	30	4	–	8	–	10	3	–	75
Vystymosi ir bendradarbiavimo (DEVE)	ESP	9	4	34	5	11	–	10	–	–	73
Regioninės politikos[2]	ESP/ELP	6	2		4	43	–	6	9	–	70
Procedūrinių taisyklių[4]	ESP	–	–	–	–	–	–	5	1	29	35
Moterų teisių ir lygių galimybių (FEMM)	Ž	3	2	2	–	7	–	10	8	–	32

3.4 LENTELĖS TĘSINYS

Komiteto pavadinimas (akronimas)	Pirmininkas 94-6/97-9	Komitetų pateiktų ataskaitų skaičius[1]									
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	Iš viso
Institucinių reikalų[4]	ESP	3	–	–	–	10	–	10	1	–	24
Peticijų (PETI)	ESP/ELP	–	–	–	–	5	–	7	–	–	12
Laikini arba tyrimo komitetai	–	–	–	–	–	–	–	6	–	–	6
Iš viso 1994–1999		538	310	200	50	504	95	215	141	31	2084

Pastabos:

1. A = konsultavimosi procedūra, B = bendro sprendimo procedūra, C = bendradarbiavimo procedūra, D = pritarimo procedūra, E = konsultavimasis ne teisės aktų leidybos klausimais, F = biudžetinės ataskaitos, G = komitetų ataskaitos, pateiktos „savo iniciatyva", H = ataskaitos dėl siūlomų rezoliucijų (pateiktos atskirų Europos Parlamento narių), I = kiti klausimai, be kita ko, apimantys ir teisinio pobūdžio klausimus, ataskaitas dėl Europos Parlamento taisyklių ir peticijų.
2. 1999 m. Regioninės politikos bei Transporto ir turizmo komitetai buvo sujungti į Regioninės politikos, transporto ir turizmo (RETT) komitetą.
3. 1999 m. Mokslinių tyrimų ir energetikos bei Išorinių ekonominių santykių komitetai buvo sujunti į Pramonės, išorės prekybos, mokslinių tyrimų ir energetikos (ITRE) komitetą.
4. 1999 m. Institucinių reikalų bei Procedūrinių taisyklių komitetai buvo sujungti į Konstitucinių reikalų (AFCO) komitetą.

Šaltinis – apskaičiuota pagal Corbetto *et al.* (2000) duomenis.

Parlamento pusėje ELP turėjo aštuonis pirmininkų postus, o ESP – šešis). Po šio pasidalijimo tarp politinių grupių, grupių viduje vyksta panašios derybos dėl to, kaip politinės grupės gautus komitetų pirmininkų postus turėtų pasidalyti tarp nacionalinių delegacijų. Politinės grupės išplėtojo ir sistemą komitetų darbotvarkei paveikti bei partijos politikai tarp komitetų koordinuoti. Tai atliekama per kiekviename komitete esančius grupių koordinatorius, kurie reguliariai renkasi aptarti politinių grupių strategijų.

Koalicijų formavimas

Europos Parlamente nėra pastovios koalicijos, todėl nesant vyriausybės, kurią reikėtų palaikyti, kiekvieno balsavimo metu susidaro skirtingos teisės aktų leidėjų koalicijos (panašiai kaip JAV Kongrese). Be to, daugeliu klausimų Europos Parlamentas elgiasi taip, lyg jis būtų vienas darnus veikėjas, turintis bendrą interesą (skatinti tolesnę Europos integraciją) ir prieštaraujantis kitiems ES teisės aktų leidybos rūmų (Tarybos) ar vykdomosios galios turėtojų (Tarybos arba Komisijos) interesams.

Vis dėlto ES teisės aktų leidybos procesą reglamentuojančios taisyklės leidžia susidaryti neoficialiai „didžiajai koalicijai" tarp ESP ir ELP. Priimant nuomones ankstyvuosiuose teisės aktų leidybos procedūrų etapuose, balsuojant dėl „savo" ataskaitų ir priimant rezoliucijų dėl teisės aktų pakeitimus, Europos Parlamentas sprendžia paprastąja posėdyje dalyvaujančių Europos Parlamento narių balsų dauguma. Antrojo skaitymo metu pagal bendro sprendimo procedūrą yra reikalaujama, kad siūlomoms pataisoms pritartų absoliuti visų Europos Parlamento narių dauguma, o ne tik dalyvaujančiųjų posėdyje dauguma (žr. žemiau). Praeityje ši taisyklė sukeldavo problemų Europos Parlamentui, kadangi vidutinis posėdžių lankomumas nesiekė 65 proc. (plg. Scully, 1997a), o į posėdžius susirinkus tik 65 proc. Parlamento narių, reikia, kad 77 proc. iš jų balsuodami sudarytų koaliciją, nes tik tada balsuojant dėl teisės akto bus pasiekta absoliuti dauguma. Todėl 1998 m. politinių grupių vadovai sutarė dėl naujų Europos Parlamento narių išlaidų kompensavimo taisyklių. Nuo šiol Europos Parlamento nariai ne tik turi atvykti į Strasbūrą, į plenarines sesijas, bet ir dalyvauti balsuojant, jei nori, kad jų išlaidos būtų kompensuotos. Tai nulėmė didesnį Europos Parlamento narių dalyvavimo balsavimuose procentą. Vis dėlto balsuojant, jei atvyksta tik 75 proc. Europos Parlamento narių, reikia 67 proc. (dviejų trečdalių narių) posėdyje dalyvaujančiųjų koalicijos tam, kad būtų

galima pasiekti daugumą, reikalingą teisės aktui priimti. Tai skatina dviejų didžiausių politinių grupių bendradarbiavimą.

Todėl koalicijų politika Europos Parlamente nulemiama to, ar balsuojant reikalaujama paprastosios, ar absoliučios daugumos. Esant paprastosios daugumos balsavimui, ELP ir ESP nariai gali sudaryti laimėčią daugumos koaliciją į ją įtraukę įvairias mažesniąsias grupes. Taigi kaip rodo 3.5 lentelė, nors ESP ir ELP turi daugiausiai galios (kalbant apie atvejų, kada politinės grupės balsavimas buvo lemiamas, dalį), mažosios grupės taip pat gali būti lemiančios tam tikrais atvejais priimant sprendimus paprastosios daugumos balsavimu. Priešingai, kai reikalaujama absoliučios daugumos, iš esmės neįmanoma suformuoti laimėčiosios koalicijos be abiejų ELP ir ESP dalyvavimo. Taigi šioje situacijoje ESP ir ELP yra labai galingos, o mažesnės grupės yra marginalizuojamos (Lane, Maeland ir Berg, 1995; Hosli, 1997; Nurmi, 1997).

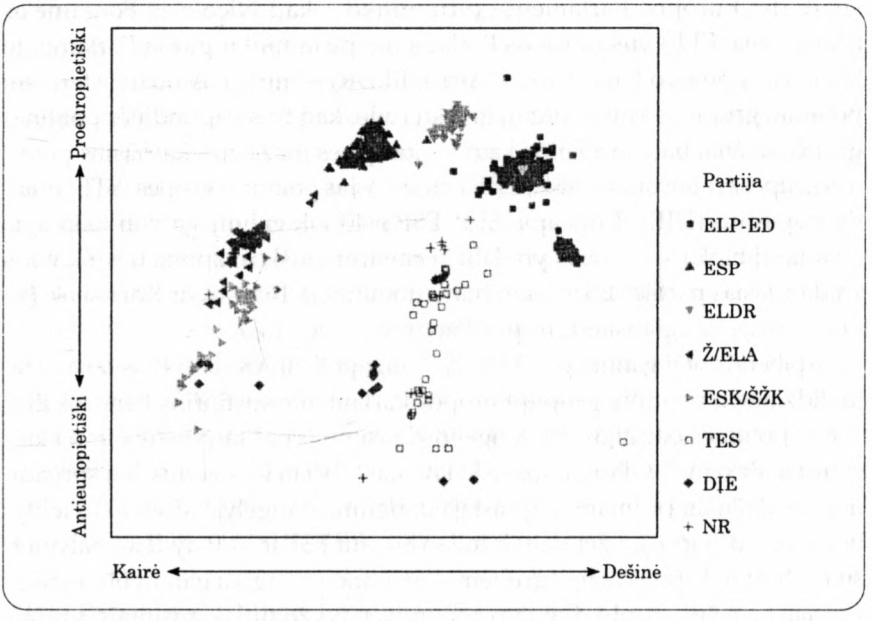
3.5 LENTELĖ. Politinių grupių balsavimo galia paprastosios ir absoliučios daugumos balsavime

	Vietų proc.	Galia paprastosios daugumos balsavime	Galia absoliučios daugumos balsavime
ELP-ED	36,6	38,7	51,5
ESP	27,3	20,4	28,4
ELDA	12,0	16,2	4,6
ESK/ŠŽK	5,7	5,7	3,9
Ž/ELA	5,6	5,5	3,6
GND	5,1	5,0	2,9
TES	3,7	3,8	1,6
NR	4,0	4,8	3,5
Laimėti reikalingas vietų proc. (Nr.)		50,1 (367)	66,7 (488)

* Galia yra skaičiuojama kaip atvejų, kada politinės grupės balsavimas buvo lemiamas, dalis (naudojant Shapley-Shubiko indeksą). Apskaičiuoti Shapley-Shubiko indeksams buvo naudojama Bräuningerio ir Köningo (2001) išplėtota IOP 2.0.2 programa.

Kadangi balsavimo Europos Parlamente duomenis yra lengviau gauti nei balsavimo Taryboje duomenis, ir kadangi Europos Parlamente dažniau nei Taryboje vyksta vardiniai balsavimai (kurių metu tai, kaip balsuoja teisės aktų priėmėjai, yra užfiksuojama posėdžių protokoluose), buvo atlikta daugiau empirinių balsavimo elgsenos ir koalicijų modelių Europos Parlamente tyrimų (žr., pvz., Kreppel ir Tsebelis, 1999; Hix, 2001b; Kreppel, 2002a; Noury, 2002; Hix *et al.*, 2005). Šis tyrimas rodo, kad Euro-

3.4 SCHEMA. Balsavimo Europos Parlamente būdas, 1999-2001m.



Pastaba. Schema yra Europos Parlamento narių balsavimo dviem pirmaisiais 1999-2004 m. kadencijos Europos Parlamento metais „optimalios klasifikacijos" pavaizdavimas. Kiekvienas simbolis schemoje vaizduoja Europos Parlamento narį ir atstumas tarp bet kurių dviejų Europos Parlamento narių atspindi kartų, kada šie Europos Parlamento nariai balsavo taip pat/skirtingai, skaičių. Taigi jei du Europos Parlamento nariai kiekviename balsavime palaikė priešingas puses, schemoje jie abiejose dimensijose atsidurs priešinguose galuose.

pos Parlamento nariai dažniau balsuoja pagal transnacionalinės partijos, o ne nacionalinės partijos liniją, kad skirtingais klausimais susiformuoja skirtingos koalicijos, ir kad ELP ir ESP ne visada balsuoja kartu. Pavyzdžiui, Kreppel (2000) atrado, kad ELP ir ESP linkusios susivienyti vėlesniuose teisės aktų leidybos proceso etapuose ir balsavimuose dėl bendrų pasiūlymų (o ne atskirų pataisų), kada yra didesnis poreikis Europos Parlamentui pateikti vieningą poziciją prieš Tarybą ir Komisiją.

3.4 schema iliustruoja balsavimo būdą dviem pirmaisiais 1999–2004 m. kadencijos Europos Parlamento metais. Kiekvienas simbolis vaizduoja atskirą Europos Parlamento narį, o atstumas tarp bet kurių dviejų Europos Parlamento narių (partijų) atspindi, kaip dažnai šie Europos Parlamento nariai (partijos) balsuoja vienodai ar skirtingai. 1999–2004 m. kadencijos Europos Parlamente ELDR politinė grupė balsavo ir kaip ELP, ir kaip ESP, nepaisant

fakto, kad ELDR ir ELP naujojo Europos Parlamento kadencijos pradžioje susitarė dėl Europos Parlamento pirmininko – kad Nicole'as Fontaine'as (Prancūzija, ELP) bus Europos Parlamento pirmininku pirmą Parlamento kadencijos pusę, o Patas Coxas (Airija, ELDR) – antrąją. Atotrūkis tarp šių politinių grupių ir kitų politinių grupių rodo, kad trys pagrindinės politinės grupės dažnai balsuoja kartu kaip blokas prieš mažesnes kairiąsias politines grupes (žaliuosius ir ESK/ŠŽK), dešiniąsias politines grupes (STE) ir antieuropiečius (DĮE). Taigi apie ELP, ESP ir ELDR galima galvoti kaip apie „valdantį bloką": jos visos yra labai proeuropietiškos, apima beveik visas valdančiąsias partijas ES ir tokiu būdu dominuoja Taryboje ir Komisijoje (su kuria susiję daugiausiai Europos Parlamento veiklos).

Apibendrintai galima pasakyti, kad oligopolistinius santykius tarp dviejų didžiausių politinių grupių Europos Parlamente sustiprina bendros ELP ir ESP politinės pozicijos dėl daugelio klausimų (ypač tarpinstitucinių klausimų) ir absoliučios daugumos reikalavimas. Tačiau kita vertus, kai sprendimai vis dažniau priimami paprastąja dauguma daugelyje teisės aktų leidybos proceso etapų (žr. žemiau) ir toliau augant ESP ir ELP dydžiui palyginti su mažesnėmis politinėmis grupėmis, atsiranda daugiau galimybių konkurencijai tarp šių grupių. Kai taip atsitinka, pavyzdžiui, klausimais, kuriais partijų nuomonės išsiskiria kairės–dešinės dimensijoje, tai suteikia nemažai galios ELDR, kuri nulemia laimėtos koalicijos susidarymą (Hix, 2001).

Derybos dėl teisės aktų tarp Tarybos ir Europos Parlamento

3.5 schema detaliai pavaizduoja ES teisės aktų leidybos procesą: konsultavimosi, bendradarbiavimo ir bendro sprendimo (Amsterdamo sutartimi pakeistą bendro sprendimo procedūros II versiją, nebent nurodyta kitaip). Pirmasis etapas – tai Komisijos pateikiamas pasiūlymas dėl teisės akto, nes Komisija turi išskirtinę teisę inicijuoti teisės aktus pagal daugelį Sutarties straipsnių (žr. priedą). Komisija Europos Parlamentui ir Tarybai pateikia siūlomą teisės aktą (direktyvos ar reglamento projektą). Per pirmąjį skaitymą Europos Parlamentas (plenarinėje sesijoje) ir Taryba nustato savo pozicijas dėl teisės akto. Europos Parlamentas priima „nuomonę" ir paprastai įtraukiami Komisijos pateikto teksto pakeitimai, kurių daugumą paruošia Europos Parlamento komitetai, pranešantys apie pasiūlymą dėl teisės akto. Tada Komisija pataisyto pasiūlymo forma pateikia nuo-

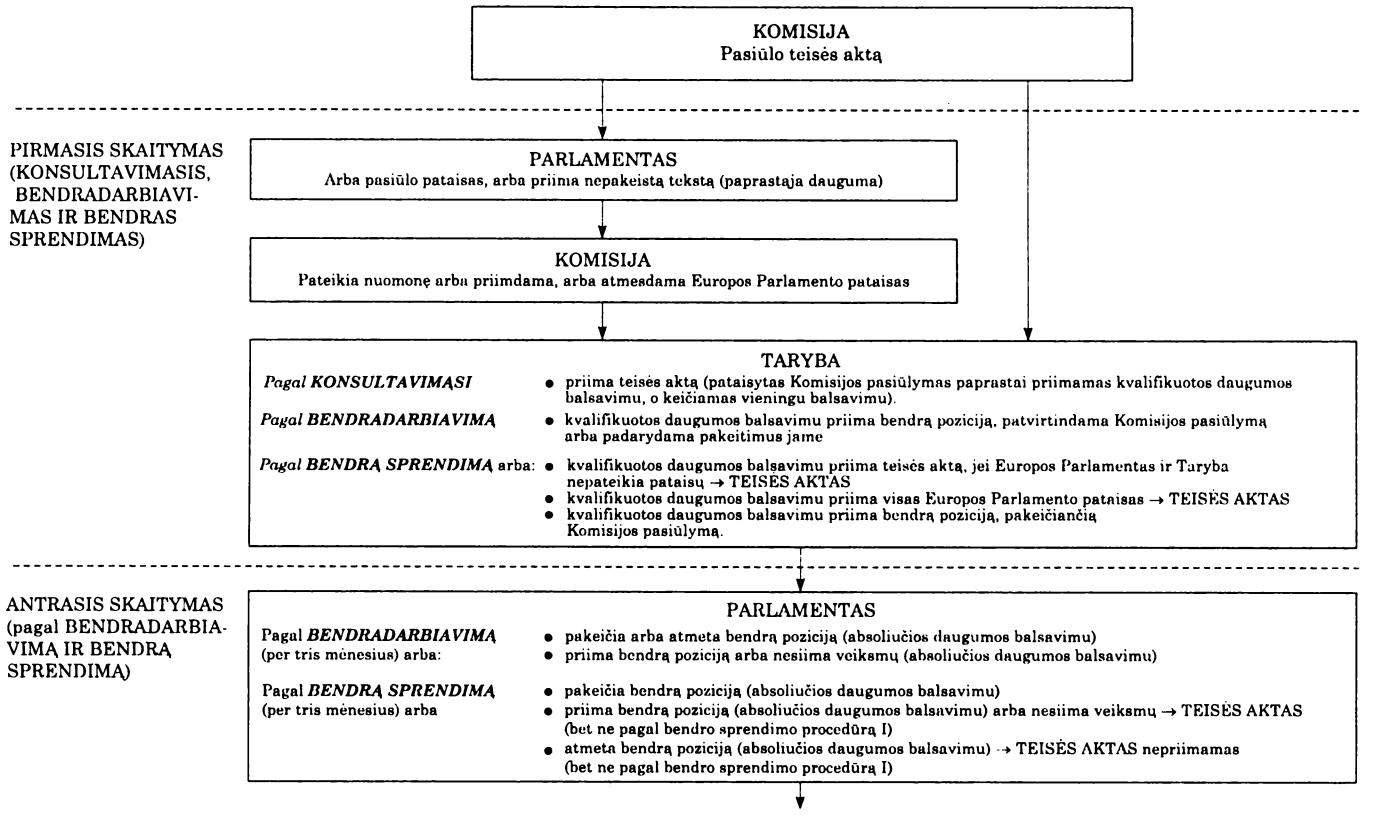
monę dėl Europos Parlamento pataisų paaiškindama, kurias Europos Parlamento pataisas ji priima, o kurias – atmeta.

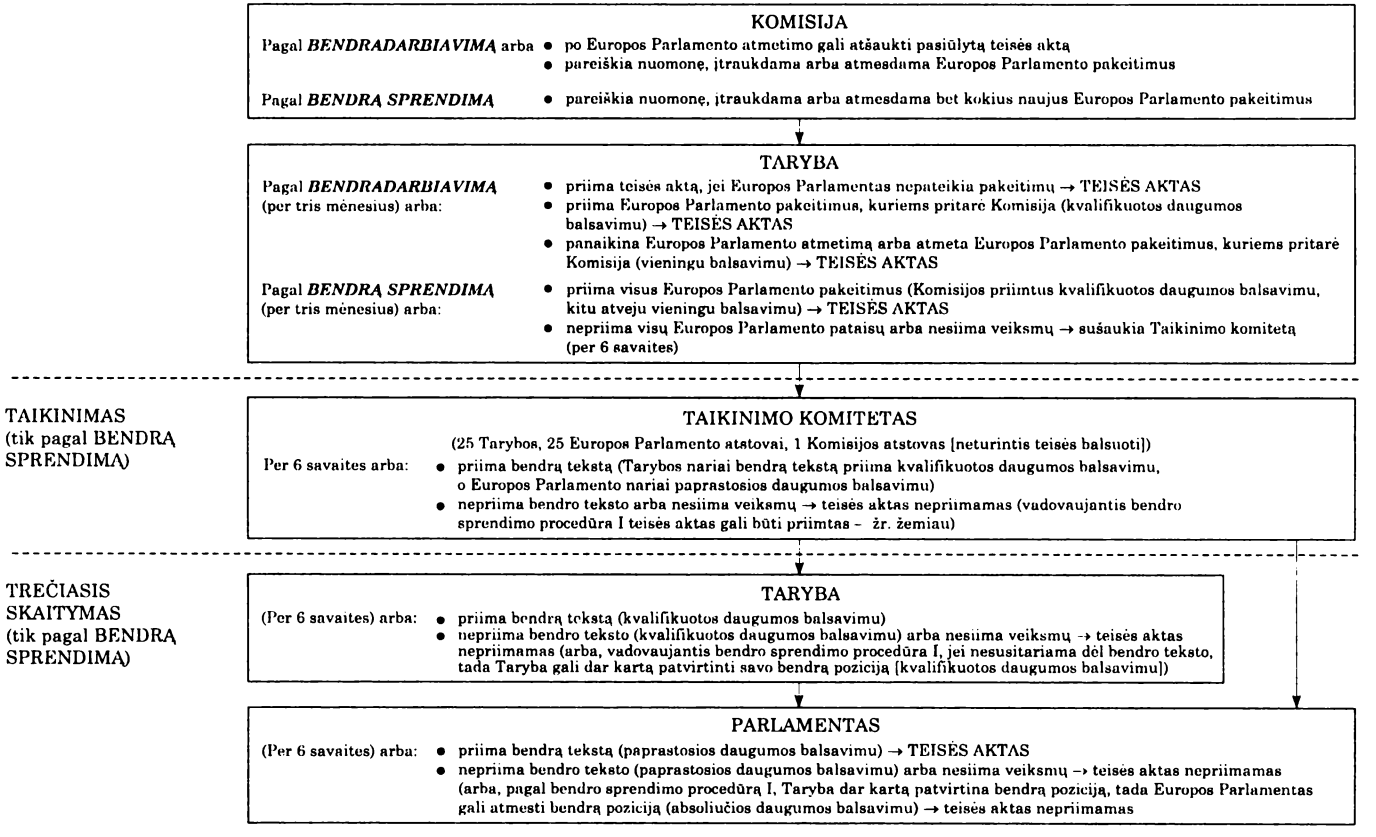
Tada Taryba analizuoja Komisijos peržiūrėtą pasiūlymą. Pagal konsultavimosi procedūrą, Taryba gali arba priimti pasiūlymą kaip teisės aktą (paprastai kvalifikuotos daugumos balsavimu), padaryti pataisas (vieningu balsavimu), arba atsisakyti priimti sprendimą; tokiu atveju teisės aktas lieka laukti sprendimo. Vadovaujantis bendradarbiavimo procedūra Taryba paprasčiausiai nustato savo bendrą poziciją, patvirtindama arba pateikdama Komisijos pasiūlymo pataisas. Pagal bendro sprendimo procedūrą, jei Europos Parlamentas priima pasiūlymą nepateikdamas pataisų, o Taryba padaro tą patį, teisės aktas yra priimamas šiame etape. Be to, jei Taryba priima visas Europos Parlamento pataisas (kvalifikuotos daugumos balsavimu, išskyrus keletą išskirtinių atvejų, žr. priedą), teisės aktas yra priimamas. Jei Taryba nepriima visų Europos Parlamento pataisų, ji priima bendrą poziciją (kvalifikuotos daugumos balsavimu), kurioje yra nustatoma jos pozicija dėl pasiūlymo serijos pataisų Komisijos peržiūrėtam tekstui forma.

Tuomet pagal bendradarbiavimo ir bendro sprendimo procedūrą teisės aktas patenka į antrojo skaitymo etapą. Vadovaujantis bendradarbiavimo procedūra Europos Parlamentas absoliučios daugumos balsavimu pakeičia, atmeta arba priima bendrą poziciją. Vadovaujantis bendro sprendimo procedūra, jei Europos Parlamentas priima nepakeistą bendrą poziciją arba nesiima veiksmų, teisės aktas yra priimamas. Priešingai, jei Europos Parlamentas atmeta bendrą poziciją, teisės aktas nepriimamas (vadovaujantis Mastrichto sutartimi nustatyta bendro sprendimo procedūra I Europos Parlamentas turi paskelbti „ketinimą atmesti", ir tada teisės aktas sugrįžta į Tarybą).

Vadovaudamasi bendradarbiavimo procedūra, Komisija gali nuspręsti atšaukti teisės aktą, jei Europos Parlamentas nubalsavo jį atmesti. Pagal bendradarbiavimo procedūrą antrojo skaitymo metu Taryboje (kvalifikuotos daugumos balsavimu) Taryba gali priimti teisės aktą, jei Europos Parlamentas nepateikė pataisų arba gali priimti Komisijos pripažintas Europos Parlamento pataisas. Antraip Taryba (vieningu balsavimu) gali panaikinti Europos Parlamento įvykdytą teisės akto atmetimą arba atmesti Europos Parlamento pakeitimus, kuriuos pripažino Komisija. Pagal bendro sprendimo procedūrą, jei Taryba priima visas Europos Parlamento pataisas (kvalifikuotos daugumos balsavimu priimamos Komisijos pripažintos pataisos, o vieningu balsavimu – Komisijos atmestos pataisos), teisės aktas yra priimamas. Jei ji atmeta bet kurią Europos Parlamento pataisą arba nepriima sprendimo, per šešias savaites turi būti sušauktas Taikinimo komitetas.

3.5 SCHEMA. ES teisės aktų leidybos procesas





Pastaba: jei nenurodyta kitaip, naudojamos Amsterdamo sutartimi reformuotos bendro sprendimo procedūros taisyklės (kitaip tariant, bendro sprendimo procedūra II, kaip priešprieša Mastrichto sutartyje numatytai bendro sprendimo procedūrai I).

Taigi pagal bendro sprendimo procedūrą, jei Europos Parlamentas ir Taryba nesutaria po dviejų skaitymų, iš 25 Tarybos ir Europos Parlamento narių ir nebalsuojančio Komisijos atstovo sudaromas Taikinimo komitetas. Per šešias savaites Taikinimo komitetas turi priimti „bendrą tekstą"; Tarybos atstovai dėl jo sprendžia kvalifikuotos daugumos balsavimu, o Europos Parlamento atstovai – paprastosios daugumos balsavimu. Jei Taikinimo komitetui nepasiseka susitarti dėl bendro teksto, teisės aktas nepriimamas (vadovaujantis bendro sprendimo procedūra I, jei Taikinimo komitetui nepasiseka susitarti dėl bendro teksto, prasideda trečiasis procedūros etapas).

Galiausiai pagal bendro sprendimo procedūrą po bendro teksto priėmimo Taikinimo komitete Taryboje ir Europos Parlamente prasideda trečiasis skaitymas; tada kiekviena šių institucijų turi šešias savaites apsispręsti. Per šešias savaites Taryba privalo patvirtinti bendrą tekstą kvalifikuotos daugumos balsavimu, o Europos Parlamentas bendrą tekstą turi patvirtinti paprastosios daugumos balsavimu, kitu atveju teisės aktas bus nepriimtas.

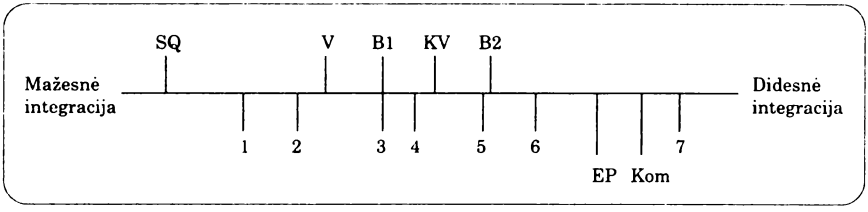
Šiame paskutiniame Amsterdamo sutartimi pakeistos procedūros (bendro sprendimo procedūros II) etape padarytas didžiausias pokytis lyginant su pradine Mastrichto sutartimi nustatyta procedūra (bendro sprendimo procedūra I). Vadovaujantis bendro sprendimo procedūra I, jei Taikinimo komitetui nepasisekė priimti bendro teksto, trečiajame skaityme Taryba gali nuspręsti kvalifikuotos daugumos balsavimu dar kartą patvirtinti savo bendrą poziciją (priimtą pirmame skaityme). Tada Tarybos bendra pozicija tampa teisės aktu, jei Europos Parlamentas absoliučios daugumos balsavimu nenubalsuoja jį atmesti.

Teoriniai ES bikameralizmo modeliai

Anksčiau pateiktas apibūdinimas atrodo sudėtingas, bet, laimei, teoriniai modeliai visa tai leidžia suvesti į kelis paprastus teiginius. Vieno iš geriausiai žinomų modelių autorius yra George'as Tsebelis (1994, 1995b, 1996; Garrett, 1956; Tsebelis ir Garrett, 1997a, 1997b; Tsebelis ir Kreppel, 1998). 3.6 schema rodo Tsebelio modelio supaprastinimą, kuris pradeda nuo kelių prielaidų apie teisės aktų priėmimo procese veikiančių veikėjų erdvinę orientaciją:

- Kad būtų kvalifikuotos daugumos balsavimas, manoma, kad Taryba turi turėti septynis narius, o laimėjimą kvalifikuotą daugumą sudarytų penki nariai iš septynių (apytiksliai 71 proc. slenkstis).

3.6 SCHEMA. Tsebelio sąlyginio darbotvarkės nustatymo modelis



Pastabos. SQ = *status quo*, EP = Europos Parlamentas, Kom = Komisija, V = vieningo balsavimo Taryboje rezultatai vadovaujantis konsultavimosi ar bendradarbiavimo procedūra, KV = kvalifikuotos daugumos balsavimo Taryboje rezultatai vadovaujantis bendradarbiavimo ar bendro sprendimo procedūra, B1 = pasekmės pagal bendro sprendimo procedūrą I, B2 = pasekmės pagal bendro sprendimo procedūrą II, SQ-1 = 1-V (atstumas nuo SQ iki 1 yra lygus atstumui nuo 1 iki V), U-3=3-KV (atstumas nuo U iki 3 yra lygus atstumui nuo 3 iki KV), 3-C2 = C2-EP (atstumas nuo 3 iki C2 yra lygus atstumui nuo C2 iki EP).

- Egzistuoja vienintelė derybų dėl teisės aktų dimensija tarp didesnės ir mažesnės Europos integracijos.
- Veikėjai šioje dimensijoje turi idealius politikos prioritetus ir Euklido prioritetus – veikėjai nori gauti kuo artimesnius jų idealiai politikai rezultatus, nepaisydami to, ar tie pasiūlymai lemia didesnę, ar mažesnę integraciją lyginant su jų idealia pozicija ir jie yra indiferentiški vienodai nuo jų idealios pozicijos nutolusiems pasiūlymams.
- Valstybės narės, remiantis šia vienintele dimensija, yra išsidėsčiusios skirtingose pozicijose (pozicijose 1, 2, 3, 4, 5, 6 ir 7).
- Komisija ir Europos Parlamentas yra labiau integraciški nei bet kokia valstybė narė.
- *Status quo* (SQ) (jei teisės aktas nėra priimtas) yra mažiau integraciškas nei bet kokia valstybė narė.

Remiantis šiomis paprastomis prielaidomis galima prognozuoti visiškai kitokias teisės aktų leidybos pasekmes nei jos yra taikant skirtingas ES procedūras (plg. Steunenberg, 1994; Crombez, 1996).

Vadovaudamasi konsultavimosi procedūra, Taryba sprendžia, ar kvalifikuotos daugumos balsavimu priimti Komisijos pasiūlymą, ar vieningu balsavimu jį atmesti. Panašiai pagal bendradarbiavimo procedūrą Taryba sprendžia, ar kvalifikuotos daugumos balsavimu priimti Europos Parlamento pataisas, kurias pripažino Komisija, ar vieningu balsavimu patai-

sas atmesti. Kad Taryboje vieningu balsavimu politikai būtų pritarta, teisės aktą turi palaikyti mažiausiai integraciška valstybė narė (esanti 1 pozicijoje). Bet Komisija ir Europos Parlamentas (darbotvarkės nustatytojai pagal šias dvi procedūras) paprasčiausiai turi gauti 3 valstybės narės paramą, kad Taryba galėtų priimti pasiūlymą kvalifikuota balsų dauguma, kadangi 3 valstybės narės pozicija yra lemiama laimančiosios koalicijos (tarp 7, 6, 5, 4 ir 3 valstybės narės) sukūrimui.

Vis dėlto jei Komisija ar Europos Parlamentas pateikia pasiūlymą, esantį 5 pozicijoje, Taryba vieningu balsavimu galės susitarti dėl politikos, esančios pozicijoje V (kurią 3 valstybė narė palaikys, kadangi ji yra mažiau nutolusi nuo jos idealios pozicijos nei 5) ir todėl atmes Komisijos/ Europos Parlamento pasiūlymą. Taigi Komisija arba Europos Parlamentas gali pateikti pasiūlymą, esantį pozicijoje KV, kurį 3 valstybė narė palaikys, kadangi ji bus indiferentiška V ir KV pozicijų atžvilgiu (kadangi atstumas nuo V iki 3 yra lygus atstumui nuo 3 iki KV)

Taigi Tsebelis ir jo bendraautoriai teigia, kad Komisija (vadovaudamasi konsultavimosi procedūra) ir Europos Parlamentas (vadovaudamasis bendradarbiavimo procedūra) gali daryti įtaką politikos rezultatams pateikdami pataisas, kurias Tarybai lengviau priimti nei atmesti. Kitaip tariant, Komisija ir Europos Parlamentas yra „sąlyginiai darbotvarkės nustatytojai", o sąlyga yra tokia, kad Taryba neturi turėti vieningos nuomonės, o SQ turi būti pakankamai arti mažiausiai integraciškos valstybės pozicijos, kad lemiančiai valstybei narei (esant kvalifikuotos daugumos balsavimui) būtų palankesnis Komisijos/Europos Parlamento pasiūlymas lyginant su galima alternatyva esant vieningam balsavimui.

Šios įžvalgos atveda prie gana priešingų nei būtų galima nujausti išvadų apie Mastrichto sutartimi nustatytą bendro sprendimo procedūros versiją I. Tikroji šios procedūros vertė yra ta, kad bendro sprendimo procedūra I suteikia Europos Parlamentui daugiau galių nei konsultavimosi ar bendradarbiavimo procedūra, kadangi ji leidžia Europos Parlamentui vetuoti Tarybos bendrą poziciją. Vis dėlto Tsebelio modelis spėja, kad pagal bendro sprendimo procedūrą darbotvarkės nustatymo galia greičiau priklauso Tarybai, o ne Europos Parlamentui. Iš tiesų Taryba turi paskatų skatinti nesusitarimą Taikinimo komitete, kad galėtų dar kartą patvirtinti savo pirminę bendrą poziciją. Tokioje situacijoje Europos Parlamentas turi tiktai besąlygišką *veto*: jis arba turi priimti Tarybos bendrą sprendimą, arba jį atmesti ir patvirtinti *status quo*. Vis dėlto, kaip rodo 3.6 schema, kadangi Europos Parlamentas yra daugiau integraciškas nei daugu-

ma valstybių narių, jis pirmenybę teiks bet kokiam Tarybos pasiūlymui, o ne *status quo*. Kadangi Taryba bendrą poziciją gali priimti kvalifikuotos daugumos balsavimu, yra tikimybė, kad bendra pozicija bus 3 pozicijoje, o 3 valstybės narės pozicija, vadovaujantis šia procedūra, bus lemiama. Taryba Europos Parlamentui gali sudaryti sąlygas, kad jam liktų tik „pritarti arba atmesti" pasiūlymą, o Europos Parlamentas, nekeisdamas pasiūlymo, jį priims. Taigi, vadovaujantis bendro sprendimo procedūra I (B1), tikėtinas rezultatas yra mažiau integraciškas nei vadovaujantis bendradarbiavimo procedūra (KV). Todėl Tsebelis (1995b, 1996) teigia, kad bendro sprendimo procedūros įvedimas Mastrichto sutartimi iš tiesų susilpnino, o ne sustiprino Europos Parlamento galias (Tsebelis, 1995b, 1996; Garrett, 1995b; Tsebelis ir Garrett 1997a, 1997b).

Vis dėlto šis modelis nėra visuotinai priimtinas. Aptardamas konsultavimosi ir bendradarbiavimo procedūrą, modelis sumenkina Komisijos vaidmenį, kadangi Europos Parlamentas negali pateikti Tarybai bet ko – pirma Komisija turi pritarti pasiūlymui (Steunenberg, 1994; Crombez, 1996; Moser, 1996). Crombezas (1997b) taip pat nurodo, jog kadangi Komisiją vieningu balsavimu skiria valstybės narės (iki Nicos sutarties), tikroviškiau yra daryti prielaidą, kad Komisijos pozicija yra arti mažiausiai integraciškos valstybės narės Taryboje pozicijos, taigi mažai tikėtina, kad Komisija pasiūlys politikas (ar priims Europos Parlamento pataisas), kurios politikos rezultatus pastūmės per daug palankia integracijai kryptimi.

Negana to, kalbant apie bendro sprendimo procedūrą Crombezas (1997a), Moseris (1997, 2000) ir Scully (1997b, 1997c, 1997d) įrodinėja, kad Europos Parlamentas turi daugiau galios vadovaudamasis bendro sprendimo procedūra I nei numato Tsebelio modelis. Ypač, jei nepavyksta pasiekti sutarimo Taikinimo komitete, kad ankstesnė Tarybos pozicija (bendra pozicija) būtų priimta Komisijos pasiūlymo, apimančio Europos Komisijos pripažintas Europos Parlamento pataisas, pagrindu. Taigi blogiausiu atveju Europos Parlamentas galės pasiekti tokią pat politiką, kuri būtų pasiekta vadovaujantis konsultavimosi ar bendradarbiavimo procedūromis.

Nepaisant to, egzistuoja beveik vieningas sutarimas tarp teisės aktų leidybos procedūrų teoretikų, kad bendro sprendimo procedūros reforma Amsterdamo sutartyje iš esmės pakeitė galios balansą tarp Tarybos ir Europos Parlamento (Crombez, 2000, 2001; Tsebelis ir Garrett, 2000a, 2000b; plg. Steunenberg, 1997a). Pagrindinis pokytis tarp bendro sprendimo procedūros I ir bendro sprendimo procedūros II buvo tas, kad buvo panaikinta galimybė Tarybai elgtis vienašališkai po nesusitarimo Taikinimo ko-

mitete, taigi tai atėmė iš Tarybos galimybę Europos Parlamentui pateikti „pritarkite arba atmeskite" pasiūlymą. Tai iš tikrųjų Taikinimo komitetą padarė paskutiniu žaidimo tarp dvejų rūmų etapu, o ne trečiuoju skaitymu Europos Parlamente.

Šis pokytis reiškia, kad jokia politika negali būti priimama be Tarybos ir Europos Parlamento palaikymo. Pavyzdžiui, esant tokiam veikėjų išsidėstymui ir *status quo* kaip 3.6 schemoje, Taryba ir Europos Parlamentas greičiausiai susitars pasidalyti skirtumą, esantį tarp Tarybos bendros pozicijos (BP, 3 pozicija) ir idealios Europos Parlamento pozicijos, ir priims teisės aktą, esantį B2 pozicijoje (atstumui nuo BP iki B2 esant lygiam atstumui nuo B2 iki EP). Taigi pagal bendro sprendimo procedūrą II Taryba ir Europos Parlamentas tapo tikrais bendrais teisės aktų priėmėjais.

Nicos sutartis taip pat turėjo įtakos sąlyginei Tarybos ir Europos Parlamento galiai (Baldwin *et al.*, 2001b; Tsebelis ir Yataganas, 2002). Nicos sutartis nepakeitė teisės aktų leidybos procedūrų veikimo, bet, apsunkindama sprendimo priėmimą Taryboje (pagal reformuotus balsų svorius), ji sumažino Europos Parlamento galimybes pateikti pataisas, kurios yra priimtinos Tarybai. Taigi tai nulėmė nedidelį Tarybos *veto* galios padidėjimą lyginant su Europos Parlamento *veto* galia.

Vis dėlto Sutartis dėl Konstitucijos Europai bendro sprendimo procedūrą pavers ES „įprastine teisės aktų leidybos procedūra" ir išplės procedūros naudojimą į beveik visas ES teisės sritis, taigi dar labiau padidins Europos Parlamento legislatyvines galias Tarybos ir Komisijos atžvilgiu.

Empiriniai Europos Parlamento galios įrodymai

Tikrasis šių modelių patikrinimas yra empirinis. Po bendradarbiavimo procedūros įsigaliojimo Europos Parlamentas turėjo nemažą galią daugelyje svarbių ES teisės aktų leidybos sričių (plg. Earnshaw ir Judge, 1997). Pavyzdžiui, teisės ir darbo saugos srityje Taryba priėmė keletą svarbių Europos Parlamento pakeitimų direktyvoje dėl mašinų (89/392/EB) ir direktyvoje dėl displėjaus ekranų įrenginių (90/270/EB), kurių Taryba greičiausiai būtų nepriėmusi vadovaudamasi konsultavimosi procedūra (Tsebelis, 1995a). Be to, Europos Parlamentas aplinkos politikos srityje užtikrino, kad būtų padaryta svarbių reglamento dėl Europos aplinkos agentūros steigimo (1210/90/EB), direktyvos dėl genetiškai modifikuotų mikroorganizmų (90/219/EB), direktyvos dėl sąmoningai apgalvoto genetiškai

modifikuotų mikroorganizmų išleidimo į aplinką (90/220/EB) ir direktyvos dėl motorinių transporto priemonių išmetamųjų teršalų (91/441/EB) pakeitimų (Judge *et al.*, 1994; Hubschmid ir Moser, 1997; Tsebelis ir Kalandrakis, 1999; plg. Köning ir Pöter, 2001). Dėl visų šių klausimų keletas valstybių narių griežtai paprieštaravo Europos Parlamento pasiūlymams, kurie apskritai sustiprino ES reguliavimą nacionalinių režimų atžvilgiu. Nepaisant to, kaip ir numato Tsebelio modelis, šiose politikos srityse sprendimai Taryboje priimami kvalifikuotos daugumos balsavimu, o Taryba labiau linkusi priimti Europos Parlamento pasiūlymus negu nepriimti jokio teisės akto. Be to, vadovaudamasis bendradarbiavimo procedūra, Europos Parlamentas bandė atmesti keletą direktyvų, bet jo sprendimus Taryba panaikino antrojo skaitymo metu.

Europos Parlamentas darė poveikį ir naudodamasis bendro sprendimo procedūra (plg. Garman ir Hilditch, 1998). 1994-ųjų birželį Europos Parlamentas pirmą kartą pasinaudojo *veto* teise trečiajame skaityme. Taryba ir Parlamentas Taikinimo komitete nesugebėjo priimti bendro teksto dėl atviro tinklo tiekimo nuostatų balso telefonijoje (ATT) ir todėl Taryba dar kartą patvirtino savo bendrą poziciją, kuri anksčiau buvo atmesta absoliučia Europos Parlamento narių balsų dauguma. Taip pat 1995 metų kovą Europos Parlamentas trečiajame skaityme pasinaudojo *veto* teise ir vetavo direktyvą dėl biotechnologinės intervencijos (Rittberger, 2000). Vis dėlto šį kartą situacija buvo kitokia, kadangi Taikinimo komitete Europos Parlamento vadovybė kartu su Taryba priėmė bendrą tekstą. Bet dėl lobistinės aplinkosaugos judėjimo kampanijos eiliniai Europos Parlamento nariai (ypač priklausantys Europos socialistų partijos politinei grupei) nepakluso Europos Parlamento vadovų rekomendacijai ir trečiajame skaityme balsavo prieš bendrą tekstą.

Kitais atvejais Europos Parlamento vadovybė būtų norėjusi pagrasinti Tarybos bendros pozicijos atmetimu, bet ji nebuvo tikra, kad galės užtikrinti absoliučią balsų daugumą trečiajame skaityme (Jacobs, 1997). Iš tiesų direktyvos dėl ATT vetavimas buvo ypatingas atvejis, kadangi balsavimas buvo surengtas po 1994 m. birželio mėn. rinkimų, pirmoje naujos Europos Parlamento kadencijos sesijoje, ir posėdžio lankomumas buvo labai didelis (Earnshaw ir Judge, 1995). Milleris apytiksliai apskaičiavo, kad iš 26 pirmųjų bendrų tekstų, priimtų Taikinimo komitetuose, 12 (46 proc.) iš esmės buvo tos pačios Tarybos bendros pozicijos, 6 (23 proc.) buvo artimesni Europos Parlamento per antrąjį skaitymą pareikštai pozicijai, o 8 (31 proc.) buvo tikrai „bendri" tekstai. Šie skaičiai, rodos, patvirtinta Tsebelio skepticizmą.

Vis dėlto žvelgiant į atskirus Europos Parlamento teisės aktų pakeitimus Europos Parlamento veikla yra sėkmingesnė, kai vadovaujamasi bendro sprendimo, o ne bendradarbiavimo procedūra. Atsižvelgiant į Europos Parlamento duomenis iš 400 bendradarbiavimo procedūrų, įvykdytų 1987–1997 metais, ir iš 82 bendro sprendimo procedūrų, įvykdytų 1993–1997 metais, pirmajame skaityme, vadovaujantis abiem procedūromis, buvo priimtas apylygis (vos virš 40 proc.) Europos Parlamento pakeitimų skaičius. Vis dėlto antrajame skaityme Europos Parlamentui kur kas geriau sekėsi naudojant bendro sprendimo procedūrą nei bendradarbiavimo procedūrą (47 proc. palyginus su 21 proc.) ir jam net pavyko pasiekti, kad kai kurios jo pataisos (12 proc.) būtų priimtos trečiajame skaityme (Europos Parlamentas, 1997; Maurer, 1999).

Tsebelis Europos Parlamento pateiktų pataisų vadovaujantis bendradarbiavimo ir bendro sprendimo I procedūromis tyrime, kuriame tyrėjų komanda nagrinėjo daugiau nei 5000 Europos Parlamento pataisų dėl 230 teisės aktų pateikimo rezultatus, atrado, kad pagrindinis veiksnys, nulėmęs Tarybos pritarimą Europos Parlamento pataisoms, buvo Komisijos elgsena (Tsebelis *et al*, 2001). Vadovaujantis bendradarbiavimo procedūra, kai tik Komisija atmesdavo Europos Parlamento pataisą, tikimybė, kad tą pataisą atmes ir Taryba, buvo 88 proc., o jei Komisija priėmė pataisą, tikimybė, kad Taryba ją priims (ir ji taps teisės aktu), buvo 83 proc. Tuo tarpu vadovaujantis bendro sprendimo procedūra I, 67 proc. Komisijos atmestų Europos Parlamento pataisų vėliau buvo atmestos Tarybos, o 73 proc. Komisijos priimtų pataisų vėliau buvo priimtos Tarybos.

Susijusiame tyrime Amie Kreppel (1999, 2002b) nustatė, kad Europos Parlamentui geriau sekasi, kai jis pateikia pataisas, patikslinančias Tarybos ar Komisijos poziciją, o ne siūlančias esminius politikos pokyčius. Be to, egzistuoja didesnė tikimybė, kad Europos Parlamento pataisoms bus pritarta, kai jis yra vieningas – kitaip tariant, kada dvi pagrindinės Europos Parlamento partijos balsuoja kartu ir Europos Parlamentas turi daugiau galimybių pasiekti, kad teisės aktas būtų priimtas pirmajame nei antrajame skaityme. Kreppel daro išvadą, kad taip atsitinka, nes Europos Parlamentas yra linkęs antrajame skaityme dar kartą pateikti tas pataisas, kurios buvo atmestos pirmajame skaityme.

Iš dalies Europos Parlamento sėkmę, vadovaujantis bendro sprendimo procedūra, galima paaiškinti tuo, kaip jis nusprendė dirbti pagal naująsias sprendimų priėmimo taisykles (Shackleton, 2000; Hix, 2002a). Sąmoningai siekdamas sumažinti Tarybos galimybę dar kartą patvirtinti savo

bendrą poziciją trečiajame skaityme, Europos Parlamentas įtvirtino naują savo procedūrinių taisyklių taisyklę (78 taisyklę). Ši taisyklė įtvirtina, kad po nesėkmės Taikinimo komitete, Europos Parlamentas prašys Komisijos atšaukti teisės aktą, o jei Komisija atsisakys ir Taryba nuspręs dar kartą patvirtinti savo bendrą poziciją, Europos Parlamento vadovybė kitoje Europos Parlamento plenarinėje sesijoje automatiškai imsis veiksmų Tarybos tekstui atmesti. Taigi ši taisyklė rodo, kad susidūrusi su Tarybos pasiūlymu, kuriam lieka tik „pritarti arba atmesti", Europos Parlamento vadovybė yra linkusi iš principo vetuoti teisės aktą, net jei Tarybos pasiūlymas yra artimesnis idealiai Europos Parlamento politikos pozicijai nei *status quo*. Tai buvo įtikima grėsmė, kadangi Europos Parlamento vadovybė savo nariams gali įrodinėti, jog Europos Parlamentas yra įsitraukęs į ilgalaikį institucinį žaidimą (kad užtikrintų tolesnes bendro sprendimo procedūros reformas), o ne į trumpalaikes derybas dėl politikos. Dar kartą patvirtintos Tarybos bendros pozicijos vetavimas, pavyzdžiui, Atviro tinklo tiekimo direktyvos atveju, suteikia papildomos jėgos šiam grasinimui. Nuo to momento, kai buvo įtvirtinta 78 taisyklė, Taryba nevertė Europos Parlamento balsuoti nė dėl vienos dar kartą patvirtintos jos bendros pozicijos. Todėl 78 taisyklės įsigaliojimas leidžia manyti, kad, Europos Parlamento požiūriu, tokia bendro sprendimo procedūra, kokia yra numatyta Mastrichto sutartyje, baigiasi Taikinimo komitetu.

Todėl anksčiau pateikti teoriniai argumentai ir empiriniai įrodymai padeda paaiškinti, kodėl per derybas dėl Amsterdamo sutarties Europos Parlamentas pasiūlė bendradarbiavimo procedūrą pakeisti reformuota bendro sprendimo procedūra ir kodėl valstybės narės pritarė šiam pasiūlymui (Europos Parlamentas, 1995a). Europos Parlamento nuomone, jam geriau pavyksta užtikrinti pakeitimų priėmimą vadovaujantis bendro sprendimo, o ne bendradarbiavimo procedūra, o trečiojo skaitymo pašalinimas bendro sprendimo procedūroje sustiprina Europos Parlamento galias derėtis su Taryba. Valstybių narių požiūriu, priimti šiuos pokyčius nebuvo labai rizikinga. Dėl 78 Europos Parlamento taisyklės, senosios bendro sprendimo procedūros veikimas *de facto* neapėmė trečiojo skaitymo. Šioje situacijoje valstybės narės buvo indiferentiškos tarp senosios bendro sprendimo procedūros ir pasiūlymo panaikinti trečiąjį skaitymą, mat jos priėmė Europos Parlamento pasiūlymą. Taigi protingas strateginis Europos Parlamento ėjimas bendro sprendimo procedūros I veikime atvedė prie procedūros reformos ir padarė Europos Parlamentą bei Tarybą lygiaverčiais ES teisės aktų leidybos sistemos žaidėjais.

Išvada: sudėtinga, bet pažįstama politika

ES išplėtojo sudėtingą ir efektyvią teisės aktų priėmimo sistemą. Taryba ir Europos Parlamentas gali susidoroti su labai techniška vieningos rinkos, apimančios daugiau nei 450 milijonų vartotojų, reguliavimo užduotimi ir patenkinti įvairius nacionalinius, sektorinius bei visuomeninius interesus, kuriems grėsmę kelia valstybių narių rinkos derinimo procesas. Siekdami atremti šiuos iššūkius, Taryba ir Europos Parlamentas tapo labai organizuotais ir decentralizuotais teisės aktų leidybos rūmais ir labiau buvo linkę valdyti konsensuso būdu, o ne per konkurenciją ar pasidalijimą.

Vis dėlto tai yra funkcionalistinė logika: teisės aktų leidybos sudėtingumas ir interesų gausa nulemia specializaciją teisės aktų leidyboje ir konsensusą. Šiuolaikinės įstatymų leidėjų elgesio teorijos Tarybos ir Europos Parlamento vidinę organizaciją ir derėjimosi bei koalicijų kūrimo procesus suvokia kaip racionalių ES teisės aktų leidėjų – Tarybą sudarančių vyriausybių, Europos Parlamento narių ir Europos Parlamento politinių grupių – interesų padarinius. Vyriausybės įtvirtino pirmininkavimą Tarybai, o Europos Parlamento nariai įsteigė Europos Parlamento vadovybės struktūrą, kuri paskatintų nustatyti darbotvarkę. Panašiai sektorinės tarybos ir Europos Parlamento komitetai suteikia galimybę panašius interesus ir/arba informacijos poreikius turintiems ES teisės aktų leidėjams monopolizuoti teisės aktų leidybos darbotvarkę savo srityje, o politinės grupės suteikia galimybę panašius prioritetus turintiems Europos Parlamento nariams ir nacionalinėms delegacijoms sumažinti susitarimų kaštus koalicijų formavime ir informacijos rinkime.

Panašiai konsensusas ir didesnė nei reikia dauguma Taryboje ir Europos Parlamente formuojant koalicijas iškyla daugiau kaip atsakas į institucines taisykles ir veikėjų politikos prioritetus nei į skirtingus socialinius interesus. Neformalią ESP-ELP didžiąją koaliciją skatina absoliučios daugumos antrajame skaityme reikalavimas vadovaujantis pagrindine teisės aktų leidybos procedūra ir panašūs abiejų partijų politikos prioritetai daugeliu ES politikos klausimų. Panašiai ir Taryboje egzistuojantis vieningumo daugeliu teisės aktų leidybos klausimų reikalavimas bei izoliacijos baimė skatina konsensusą. Nepaisant to, kai kurios valstybės narės, tokios kaip Vokietija ir Jungtinė Karalystė, buvo labiau izoliuotos nei kitos ir 1999–2002 m. Vokietijos centro-kairiosios vyriausybės izoliaciją apsunkino Tarybos viduje įvykęs poslinkis į dešinę.

Galiausiai pagrindinė institucinių interesų ir politikos preferencijų varoma ginčo ir konflikto struktūra atsiskleidžia per sąveiką tarp Tarybos ir Europos Parlamento, kaip dvejų skirtingų parlamento rūmų. Kadangi Europos Parlamentas yra tiesiogiai renkamas, jis bandė padidinti savo galią teisės aktų leidybos procese: pavyzdžiui, grasindamas vetuoti bet kokį Tarybos bandymą, vadovaujantis Mastrichto sutartyje nustatyta bendro sprendimo procedūros versija, elgtis vienašališkai. Europos Parlamentas ne visada laimėdavo, bet palyginus su daugeliu nacionalinių parlamentų Europoje, Europos Parlamentas gana sėkmingai priversdavo Tarybą ir Komisiją priimti ES teisės aktų pataisas ir pamažu didino savo galias.

Todėl per gana trumpą laiką teisės aktų leidybos politika ES išaugo į kažką, kas stebėtojams panašėja į dvejų rūmų parlamentus kitose demokratinėse politinėse sistemose. Kaip ir visų teisės aktų leidėjų atveju, ES vyriausybės ir Europos Parlamento nariai siekia priimti teisės aktus, kurie patenkintų jų rėmėjus ir palaikymo grupes, siekia savo asmeninės karjeros arba siekia įgyvendinti savo ideologinius tikslus. Siekdami šių tikslų, ES teisės aktų priėmėjai savo institucijas organizuoja ir varžosi/jungiasi vieni su kitais panašiai kaip ir kitose įstatymų leidybos sistemose.

4 SKYRIUS

TEISMINĖ POLITIKA

Politinės konstitucijų ir teismų teorijos
ES teisinė sistema ir Europos Teisingumo Teismas
ES konstitucionalizacija
ES teisės įsiskverbimas į nacionalines teisines sistemas
ES teisminės politikos aiškinimai
Išvada: nežinomas tikslas ar atsirandanti pusiausvyra?

Jokia sutartis, konstitucija, teisės aktas ar vykdomasis sprendimas negali būti visų galimų pokyčių priežastimi – jie visada yra neišsamūs susitarimai. Todėl veikėjai, atsakingi už šių susitarimų įgyvendinimą demokratinėse politinėse sistemose, t.y. teismai dažnai gali naudotis savo veiksmų laisve ir šitaip nulemti politikos pasekmes, kurios skiriasi nuo įstatymų leidėjų ketinimų. Kova tarp įstatymų leidėjų ketinimų ir teismų veiksmų laisvės yra tai, ką politologai vadina „teismine politika". Teisminė politika ES yra ypač įdomi dėl lanksčios ES Konstitucijos ir ES teisinių instrumentų prigimties, kurie suteikia Europos Teisingumo Teismui (ETT) ir nacionaliniams teismams didelę veiksmų laisvę. Siekdami paaiškinti, kaip ES veikia teisminė politika, pirmiausiai turime paanalizuoti kelias bendras teismų vaidmens ir galios teorijas.

Politinės konstitucijų ir teismų teorijos

Politikos moksluose yra įprastas argumentas, jog konstitucijos kuriamos tam, kad išspręstų kolektyvinio veiksmo problemas (Buchanan ir Tullock, 1962; Taylor, 1976; Ostrom, 1990). Paprastas būdas parodyti, kodėl kolektyvinis veiksmas dažnai esti problemiškas, yra vadinamoji „kalinio dilema" (Luce ir Raiffa, 1957; Hardin, 1971), o šios dilemos variantas panaudojant ES pavyzdį yra parodytas 4.1 schemoje (Ordeshook, 1992, p. 166).

Šiame hipotetiniame pavyzdyje dvi valstybės susitaria įsteigti bendrąją rinką pašalindamos bendras kliūtis laisvam prekių ir paslaugų judėjimui, kaip buvo padaryta Romos sutartimi. Jei nėra konstitucijos, valsty-

4.1 SCHEMA. Kolektyvinio veiksmo problema įgyvendinant bendrąją rinką

		Valstybė narė B: Neįgyvendina bendrosios rinkos (dezertyruoja)	Valstybė narė B: Įgyvendina bendrąją rinką (bendradarbiauja)
Valstybė narė A: Neįgyvendina bendrosios rinkos (dezertyruoja)		1 atvejis A = 0 mln. eurų B = 0 mln. eurų	2 atvejis A = + 7 mln. eurų B = – 3 mln. eurų
Valstybė narė A: Įgyvendina bendrąją rinką (bendradarbiauja)		3 atvejis A = – 3 mln. eurų B = + 7 mln. eurų	4 atvejis A = + 4 mln. eurų B = + 4 mln. eurų

Pastaba: vieningos rinkos įgyvendinimo kaštai kiekvienai valstybei narei yra 10 milijonų eurų. Jei viena valstybė narė atveria savo rinką, kitos valstybės gauna 7 milijonų eurų naudą. Jei dvi valstybės narės atveria savo rinkas, kitos valstybės gauna 14 milijonų eurų naudą.

bės narės gali pačios spręsti, ar įgyvendinti susitarimą, ar ne, o priimdamos šį sprendimą, jos paskaičiuoja kitų galimų pasirinkimų kaštus ir naudą. Įsivaizduokime, kad kiekviena valstybė, siekdama įgyvendinti bendrosios rinkos programą, turėtų išleisti 10 milijonų eurų; pavyzdžiui, tai galėtų būti administraciniai kaštai bei darbo vietų kai kuriose nacionalinės pramonės šakose praradimas. Dabar įsivaizduokime, jei viena valstybė atveria savo rinką, kiekviena valstybė gauna 7 milijonus eurų naudos iš papildomos prekybos, masto ekonomijos ir rinkos efektyvumo. Taigi jei abi valstybės atveria savo rinkas, kiekviena iš jų gaus 4 milijonus eurų naudos: (7 × 2) – 10 milijonų eurų. Tai būtų geriausias (optimaliausias) kolektyvinis sprendimas, kadangi jis atneštų didžiausios bendros naudos – 8 milijonus eurų (4 atvejis).

Vis dėlto toks rezultatas yra mažai tikėtinas. Vietoj to, kiekviena vyriausybė nuspręs, kad geriausia strategija yra neįgyvendinti susitarimo. Pavyzdžiui, jei valstybė narė A pasirinks neįgyvendinti susitarimo, valstybė narė B gali pasirinkti arba įgyvendinti susitarimą ir taip valstybė narė A gautų 7 milijonus eurų naudos (2 atvejis), arba neįgyvendinti susitarimo ir tada valstybė narė A nieko neprarastų (1 atvejis). Priešingai, jei valstybė narė A

įgyvendins susitarimą, valstybė narė B gali pasirinkti paprasčiausiai neįgyvendinti susitarimo ir tada ji gautų 7 milijonus eurų naudos, o valstybė narė A prarastų 3 milijonus eurų. Siekiant minimizuoti praradimo riziką ir apsisaugoti nuo „laisvojo raitelio" problemos, vienintelis pasirinkimas valstybei narei A yra neįgyvendinti bendrosios rinkos programos. Taigi jeigu kiekviena vyriausybė laikysis jai geriausios strategijos, nė viena valstybė neįgyvendins bendrosios rinkos. Bet tai būtų suboptimali pasekmė, kadangi tokiu atveju ES kaip visuma neteks kolektyvinės naudos iš bendradarbiavimo (4 atvejis). Todėl „kalinio dilema" parodo, jog konstitucijos neturinčiame pasaulyje kolektyvinis interesas bendradarbiauti gali egzistuoti, tačiau dažniausiai individų interesas būna dezertyruoti.

Šios kolektyvinio veiksmo problemos gali būti peržengtos, jei šalys nustatytų įstatymo viršenybę. Nustačius, kad susitarimai teisiškai įpareigoja jų dalyvius ir sukūrus mechanizmus (teismus), baudžiančius už pasitraukimą, šalis galima priversti bendradarbiauti. ES atveju esant įstatymo viršenybei (kvazikonstitucijai) valstybės narės, neįgyvendinančios bendrosios rinkos programos, gali būti paduotos į ETT. Šioje situacijoje visos valstybės narės turi paskatų bendradarbiauti, ir tai atneša optimalių padarinių.

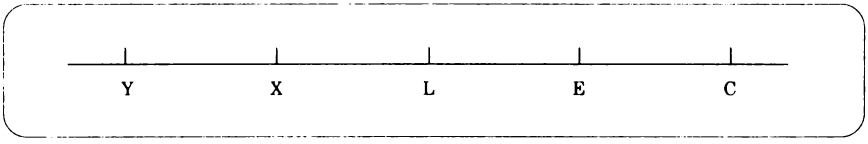
Nepaisant to, šis sprendimas reikalauja, kad susitarimą vykdyti priverčiantieji (teismai) būtų nepriklausomi nuo įstatymų leidėjų daugumos. Jeigu įstatymų leidėjų dauguma galėtų nustatyti, ar buvo įvykdytas teisės pažeidimas, ar ne, arba galėtų nekreipti dėmesio į teismo sprendimą, paskatos valstybėms narėms laikytis teisės aktų (bendradarbiauti) sumažėtų (Moe, 1990). Kad įstatymo viršenybė būtų patikima, ji turi būti palaikoma „valdžių padalijimo" tarp teisminės valdžios ir įstatymų leidėjų daugumos (Dicey, 1939 [1885]). Madisonas, Hamiltonas ir Jay'us (1987 [1788], p. 438–439) liaupsina:

> Galima sakyti, kad įstatymų leidybos institucija pati yra savo galių konstitucinis teisėjas... Konstitucija turėtų ... įpareigoti žmonių atstovus savo *valią* pakeisti savo rinkėjų valia. Kur kas racionaliau yra tikėtis, kad teismai buvo sukurti kaip tarpininkas tarp žmonių ir veikiančios įstatymų leidybos institucijos ... siekiant išlaikyti pastarąją jai nubrėžtose ribose.

Čia daroma prielaida, jog šis valdžių padalijimas veikia, kadangi teisėjai yra nešališki politiniai veikėjai: jie priima sprendimus, o ne išreiškia savo valią (ten pat, p. 440). Arba, kitais žodžiais tariant, įstatymo viršenybė reikalauja, kad teisėjai vadovautųsi formule:

„taisyklės × faktai = sprendimai" (Frank, 1973).

4.2 SCHEMA. Teismo veiksmų laisvė esant valdžių padalijimui



Pastaba: *ĮL* = įstatymų leidžiamosios valdžios pozicija; *V* = vykdomosios valdžios pozicija; *T* = teismų pozicija; X = susitarimo dėl politikos tarp *ĮL* ir *V* pozicija; ir *X* – *V* = *V* – *Y* (t. y. vykdomoji valdžia yra indiferentiška tarp *X* ir *Y*).

Tačiau teisėjai turi savo valią, o konstitucijos yra gana lankstūs dokumentai, leidžiantys jiems tą valią išreikšti. Atsiradus teisės aktų teisminei peržiūrai ir visuomenėms ėmus daugiau bylinėtis teismuose, teisėjai vis labiau buvo įtraukiami į sprendimų dėl skirtingų ideologinių pozicijų priėmimą. Todėl teisėjų prioritetai ir teismų sprendimai, priimami atsižvelgiant į šiuos prioritetus, yra esminiai galutinių politinių procesų rezultatų determinantai (žr., pvz., Cohen, 1992). Dėl šios realizacijos atsirado vis daugiau lyginamųjų teisminės politikos ir teisminio politikos formavimo studijų, kuriose buvo nagrinėjamas ir Europos Teisingumo Teismas (pvz., Shapiro, 1981; Stone, 1992; Shapiro ir Stone, 1994; Volcansek, 1993b, Shapiro ir Stone Sweet, 2001).

Siekdami paaiškinti teisminį politikos formavimą, politologai ėmė kurti sąveikos tarp įstatymų leidėjų ir teismų modelius (Miller ir Hammond, 1989; McCubbins *et al.*, 1990; Eskridge, 1991; Gely ir Spillar, 1992; Steunenberg, 1997b; Vanberg, 1998, 2001; Shipan, 2000; van Hees ir Steunenberg, 2000; Rogers, 2001). Vienas iš tokių modelių, pagrįstas Jungtinių Valstijų valdymo sistema, yra pavaizduotas 4.2 schemoje (plg. Weingast, 1996, p. 172–174). Jame teigiama, kad įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios yra unitariniai veikėjai, veikiantys vienmatėje politinėje erdvėje, kurių idealios politikos pozicijos atitinkamai yra taškuose *L*, *E* ir *C* (žr. 2 ir 3 skyrius dėl erdvinės analizės paaiškinimo). Teisės aktas *X* yra sutarimo tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios rezultatas, tačiau jei teismui leidžiama interpretuoti teisės aktus bylai atsidūrus teisme, jis stengsis politinius rezultatus pastumti link taško *C*. Kai atsiranda galimybė, teismas politinius rezultatus pastumia link taško *Y*. Šis taškas yra tiek pat priartėjęs prie idealaus vykdomosios valdžios taško, kiek ir pozicija *X*. Todėl vykdomoji valdžia yra indiferentiška dėl to, ar bus priimta pirminė teisės akto versija, ar nauja teismo interpretacija. Vis dėlto, jei vykdomajai valdžiai beveik nereikia kaštų naujam teisės aktui inicijuoti, ji pasiūlys teisės aktą, kuris pakeistų teismo sprendimą ir kuris

būtų taške *E*. Tada įstatymų leidėjai pritars šiam naujam teisės aktui, kadangi taškas *E* yra arčiau taško *L* nei *Y*. Taigi dėl teismo veiksmų laisvės ir vykdomosios valdžios veikimo išvien su teismu, galutiniai politiniai rezultatai greičiau bus taške *E* nei *X*.

Vis dėlto šio analizės tipo išvada yra tokia, kad teismo veiksmų laisvė skiriasi ir yra atvirkščiai proporcinga tikimybei, jog gali būti priimti nauji teisės aktai, kurie panaikintų jo sprendimą (Ferejohn ir Weingast, 1992; Cooter ir Ginsburg, 1997; Vanberg, 1998), bei įstatymų leidėjų turimam informacijos apie teismo prioritetus kiekiui bei tikimybei, kad jis sulauks atvejų, kada galės veikti pagal šiuos prioritetus (Rogers, 2001; Rogers ir Vanberg, 2002). Didėjant naujo teisės akto priėmimo tikimybei ir gaunant daugiau informacijos apie galimus teismo veiksmus, mažėja teismo veiksmų laisvė. Todėl teismas daugiausiai galios turi, kai egzistuoja mažai informacijos apie jo galimus veiksmus, kaip buvo Europos Bendrijos veiklos pradžioje. Teismai turi daugiau galios, kai egzistuoja daug *veto* žaidėjų, galinčių blokuoti teismų padarytas interpretacijas, pavyzdžiui, daugialypės politinės partijos, kelerių rūmų įstatymų leidžiamoji valdžia ar galios atskyrimas tarp vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios (Tsebelis, 1995c, 2000, 2002). Taigi valdžių padalijimo sistemoje (tokioje kaip JAV ar ES) ir ten, kur teisės aktai turi būti priimami didžiulių ir įvairių teisės aktų leidėjų daugumų (kaip Vokietijoje ar ES), teismas gali pagrįstai manyti, kad bent vienam veikėjui bus priimtinesnė teismo interpretacija, o ne pirminis teisės akto pasiūlymas, kuris neleis panaikinti teismo sprendimo.

Priešingai, teismų veiksmų laisvė yra labiau apribota tuose konstituciniuose sutvarkymuose, kuriuose teisminės ir įstatymų leidžiamosios galios yra susiliejusios. Pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje nėra kodifikuotos konstitucijos, o parlamento suvereniteto doktrina įtvirtina, kad jokia įstatymų leidėjų dauguma negali įvesti ateities daugumos teisiškai įpareigojančių taisyklių ar įstatymų, todėl parlamentams paliekama laisvė panaikinti teismo sprendimus. Panašiai yra Prancūzijoje: Konstitucinė Taryba yra sudaryta iš buvusių politikų, kurie yra akivaizdžiai šališki, ir todėl ji labiau panašėja į trečiuosius parlamento rūmus, o ne į nepriklausomą „aukščiausiąjį teismą" (Stone, 1993, p. 30). Nepaisant to, net šiose sistemose teisėjų galimybės formuoti politiką padidėjo teisminės peržiūros praktikai suvaržius įstatymų leidžiamąją valdžią (Stone, 1992; Drewry, 1993; Steunenberg, 1997b; Vanberg, 2001; Stone Sweet, 2002).

Apibendriname: teisminės politikos šerdyje egzistuoja paradoksas. Viena vertus, įstatymo viršenybe ir nepriklausomais teismais pagrįstas kon-

stitucijas piliečiai priima tam, kad šios priverstų vykdyti kolektyvinius susitarimus. Antra vertus, konstitucijos įpareigoja teisėjus „priimti" įstatymus, o ne paprasčiausiai juos „taikyti". Įstatymų leidėjų daugumos galėtų parengti teisėjų galias ribojančias konstitucijas arba priimti naujus teisės aktus, panaikinančius teismų sprendimus, bet tai sumažintų teisinės sistemos gebėjimą išsaugoti nuosavybės teises ir sandorius.

ES teisinė sistema ir Europos Teisingumo Teismas

„ES teisė" (šis terminas bus vartojamas kaip santrumpa kalbant apie EB ir ES teisės aktus) sudaro atskirą teisinę sistemą, kuri skiriasi nuo tarptautinės teisės, bet yra giliai į ją ir į ES valstybių narių teisines sistemas integruota bei išvesta iš trijų pagrindinių šaltinių (plg. Hartley, 2003).

Pirma, egzistuoja „pirminiai" aktai tarp ES valstybių narių vyriausybių. Jie apima Paryžiaus, Romos ir Sujungimo (nustatančią bendrą institucinę sistemą) sutartis, Suvestinį Europos aktą, Europos Sąjungos sutartį (Mastrichto sutartį), Europos Sąjungos sutartį iš dalies pakeičiančias ir papildančias sutartis (Amsterdamo ir Nicos sutartis), keturias Stojimo sutartis ir dvi Biudžeto sutartis bei įvairias kitas konvencijas, reformuojančias pagrindinę ES institucinę struktūrą.

Antra, egzistuoja „antriniai" Europos Parlamento, Tarybos, Komisijos aktai, išvesti iš šių sutarčių straipsnių. ES Sutarties 249 straipsnis nustato penkias skirtingas antrinių teisės aktų rūšis:

1. *Reglamentai* taikomi visuotinai ir galioja tiek ES, tiek valstybėse narėse.
2. *Direktyvos* skirtos bet kokiam skaičiui valstybių narių, kurioms yra privalomas nustatytas rezultatas, bet direktyvas į nacionalinę teisę perkelti turi nacionalinė valdžia.
3. *Sprendimai* skirti valstybėms narėms arba privatiems asmenims (arba juridiniams asmenims, tokiems kaip įmonės), ir galiojantys visa apimtimi.
4. *Rekomendacijos*, kurios gali būti skirtos bet kuriai valstybei narei ar piliečiui, bet nėra privalomos.
5. *Nuomonės*, turinčios tą pačią galią kaip ir rekomendacijos.

Vis dėlto šis apibūdinimas iš dalies yra klaidinantis, ypač distinkcija tarp reglamentų ir direktyvų. Direktyvos dažnai yra tokios detalios, kad

palieka mažai erdvės veiksmų laisvei jas perkeliant į valstybių narių teisę. Be to, dėl daugelio Europos Teisingumo Teismo (ETT) priimtų sprendimų direktyvos tapo daug panašesnės į reglamentus, kadangi direktyvos gali tiesiogiai suteikti teises privatiems asmenims.

Be šių, formalių rašytinių teisės šaltinių, egzistuoja ir ES teisės „bendrieji principai". Kaip ir visose teisinėse sistemose, pirminių ir antrinių teisės šaltinių neužtenka visiems teisiniams klausimams išspręsti. Vis dėlto ES Sutarties 220 straipsnis duoda nurodymą ETT, kad šis užtikrintų, jog „teisės aktų būtų laikomasi", o ETT šią nuostatą interpretavo kaip tokią, jog taikant pirminės ir antrinės teisės aktus, jis gali taikyti ir bendruosius teisės principus, kylančius iš pamatinių ES principų (numatytų kituose Sutarties straipsniuose, tokiuose kaip preambulė) ir iš valstybių narių konstitucijų nuostatų. Yra keturi pagrindiniai tokių principų tipai:

- *Administracinio ir teisės aktų leidybos teisėtumo principai*, išvesti iš įvairių valstybių narių teisinių tradicijų, tokie kaip „teisinis tikrumas" (įstatymai negali būti taikomi retrospektyviai, besibylinėjantys gali turėti legitimių lūkesčių dėl ES veiksmų), „proporcingumas" (tikslo turi būti siekiama tinkamomis priemonėmis), „procedūrinis nešališkumas" (pvz., teisė į bylos nagrinėjimą ir teisė į profesionalią teisinę gynybą).
- *Ekonominės laisvės*, išvestos iš ES Sutarties, apimančios „keturias laisves" (laisvą prekių, paslaugų, kapitalo ir asmenų judėjimą), laisvę prekiauti, konkurencijos laisvę.
- *Pagrindinės žmogaus teisės*, neapibrėžtos ES Sutartyje, bet nustatytos daugelio valstybių narių konstitucijose ir Europos Žmogaus teisių konvencijoje (priimtoje Europos Tarybos) bei Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartijoje.
- *Politinės teisės*, įvestos valstybių narių priimtų deklaracijų, į kurias nurodoma ES sutartyse, pavyzdžiui, „skaidrumas" (priėjimas prie informacijos) ir „subsidiarumas" (ES gali veikti tik tose sutartyse nenumatytose politikos srityse, kuriose veikiant nacionaliniu lygmeniu negalima pasiekti norimų politikos tikslų).

Europos Teisingumo Teismo sudėtis ir veikla

Valstybės narės Liuksemburge įkūrė Europos Teisingumo Teismą (nereikia painioti su Europos Žmogaus Teisių Teismu, įkurtu Strasbūre, kuris yra Eu-

ropos Tarybos Teismas), kad šis taikytų minėtus teisės šaltinius. Teismą sudaro po vieną teisėją iš kiekvienos valstybės narės ir aštuoni generaliniai advokatai. Sutarties 223 straipsnis nusako jų paskyrimo tvarką:

> Teisėjai ir generaliniai advokatai parenkami iš asmenų, kurių nepriklausomumas nekelia abejonių ir kurie tenkina jų šalies reikalavimus aukščiausioms teisėjų pareigoms užimti arba yra pripažintos kompetencijos teisės specialistai; valstybių narių vyriausybių bendru sutarimu jie skiriami šešerių metų kadencijai. Kas treji metai yra keičiama dalis teisėjų ir generalinių advokatų...Teisingumo Teismo pirmininką teisėjai renka iš savo narių trejiems metams. Jis gali būti renkamas dar vienai kadencijai.

Tokios skirtingos teisėjų kadencijos užtikrina tęstinumą. Kiti šio Sutarties straipsnio elementai iš dalies yra klaidinantys. Praktikoje „valstybių narių vyriausybių bendru sutarimu" reiškia, kad kiekviena valstybė narė pasiūlo teisėją, kurį tuomet ratifikuoja kitos valstybės. Ir laikantis susitarimo, kiekviena didžioji valstybė narė skiria po vieną generalinį advokatą, o likusius keturis generalinius advokatus rotacijos tvarka skiria mažesnės valstybės narės. Be to, kartais teisėjų nepriklausomumas ir kvalifikacija gali atsidurti pavojuje. Mažai yra įrodymų apie išimtinai politinius paskyrimus į ETT, priešingai nei JAV Aukščiausiojo Teismo atveju, nors kelios valstybės narės buvo linkusios skirti „teisėjus akademikus" vietoj to, kad įdarbintų aukštesnį rangą turinčius teisėjus, dirbančius nacionalinėje teismų sistemoje.

Bylai pasiekus ETT, Teismas laikosi griežtai nustatytos procedūros:

- Paskiriamas generalinis advokatas ir teisėjas su byla susijusiai informacijai surinkti ir būtinoms paruošiamosioms žodinėms bei raštiškoms apklausoms atlikti.
- Surengiamas viešas bylos nagrinėjimas, kuriame bylos šalims atstovaujantys advokatai žodžiu pristato savo argumentus, o teisėjai bei generaliniai advokatai advokatams pateikia savo klausimus.
- Paskirtasis generalinis advokatas pateikia savo išvadas paskirtajam bylos teisėjui ir apibrėžia, kaip nagrinėjamoji byla atitinka ES teisę, bei pasiūlo sprendimą.
- Remdamasis generalinio advokato išvadomis, paskirtasis teisėjas Teismui pateikia nutarimo projektą.
- Kiekvienas teisėjas išsako savo nuomonę dėl sprendimo ir galutinis sprendimas priimamas paprasta balsų dauguma.

Egzistuoja specifinė balsavimo tvarka: jauniausias (amžiumi) teisėjas balsuoja pirmasis, o vyriausias teisėjas – paskutinis. Kitaip nei JAV Aukš-

čiausiajame Teisme, nėra nuostatų, leidžiančių su bylos sprendimu nesutinkančiai teisėjų mažumai pareikšti savo atskirąją nuomonę. Iš tiesų ETT teisėjai duoda priesaiką išlaikyti balsavimo slaptumą.

ETT darbo krūvis dramatiškai padidėjo. Į ETT paduotų bylų 1970 m. buvo 79, 1980 – 279, 1990 – 384; 1999 – 543. 2000 m. sausio 1 d. sprendimo laukė 896 bylų. Siekiant susidoroti su padidėjusiu darbo krūviu, 1989 m. buvo įsteigtas Pirmosios instancijos teismas (PIT), bet greitai ir jis tapo toks pat apkrautas kaip ir ETT, pavyzdžiui, 2000 m. sausio 1 d. sprendimo PIT laukė 732 bylų.

ETT nustatė procedūras, kurios leistų spręsti bylas iš trijų ar penkių teisėjų sudarytose kolegijose, o ne visos sudėties Teisme. Nicos sutartis išplėtė šią praktiką formaliai suteikdama kolegijų sistemai pirmenybę prieš visos sudėties Teismą – dabar įprastai ETT posėdžiauja kolegijomis, o iš vienuolikos teisėjų sudaryta „didžioji kolegija" arba visos sudėties Teismas susitinka tik ypatingais atvejais (Johnston, 2001, p. 511–512). Nicos sutartis taip pat įvedė nuostatas dėl specializuotų „teismų specialistų grupių" sukūrimo (vieningu balsavimu Taryboje, remiantis Komisijos pasiūlymu ir po konsultacijos su Europos Parlamentu). Šios naujos praktikos įvedimo priežastis buvo naujos procedūros spręsti su ES darbuotojais susijusias bylas poreikis. Panašu, kad šios specialistų grupės taip pat bus reikalingos daugelyje labai specializuotų ES teisės sričių, pavyzdžiui, intelektinės nuosavybės teisių srityje (ten pat, p. 513–514).

Kita ETT naujiena buvo JAV „rejestro kontrolės" praktika, kuria remiantis galima atsisakyti priimti nagrinėti bylą, kurią, jo manymu, turėtų nagrinėti nacionalinis teismas. Ji buvo naudojama neformaliu pagrindu. Nicos sutartis įvedė naują procedūrą, kuria remdamasis, PIT turėjo teisę atmesti nacionalinių teismų kreipimusis, jei jie nepapuolė į 234 straipsnio jurisdikciją. Vis dėlto sutartis paliko nepakeistą 234 straipsnio (dėl preliminaraus nutarimo procedūros) formuluotę, tokiu būdu atmesdama kelių valstybių narių ir kai kurių ETT narių reikalavimą leisti tik nacionaliniams paskutinės instancijos teismams paduoti bylas į ETT (žr. Teisingumo Teismas, 1999; Turner ir Muńoz, 2000).

Teisingumas per ETT yra ilgas ir užsitęsiantis procesas, nes vidutiniškai bylos nagrinėjimas dėl tiesioginių veiksmų užtrukdavo 21 mėnesį, o bylos dėl preliminaraus nutarimo nagrinėjimas – 18 mėnesių. Buvo pateikta įvairių pasiūlymų, kaip šį procesą pagreitinti, pvz., sukurti „apygardos teismus" sekant JAV federalinės teisinės sistemos pavyzdžiu (plg. Weiler, 1993). Vis dėlto tolesnė reforma reikalaus esminės ES teismų sis-

temos ir nacionalinių teismų kreipimosi procedūros peržiūros, o iki šiol valstybių narių vyriausybės atsisakė ją apsvarstyti (plg. Craig, 2001).

Europos Teisingumo Teismo jurisdikcija

Kaip numatyta ES Sutartyje, ETT turi jurisdikciją trijose pagrindinėse srityse (plg. Weatherill ir Beaumont, 2004). Pirma, ETT gali imtis bylų prieš valstybes nares, kad užtikrintų, jog jos vykdys ES Sutarties ir ES teisės aktų joms numatytas pareigas. Šias bylas, vadinamas „bylomis dėl pareigų nevykdymo", gali iškelti arba Komisija pagal 226 straipsnį, arba kita valstybė narė pagal 227 straipsnį, o valstybės pagalbos teikimo srityje – Komisija arba valstybė narė pagal 88 straipsnį. 228 straipsnis nustato, kad konkreti „valstybė narė imtųsi būtinų priemonių Teisingumo Teismo sprendimui įvykdyti". ETT galimybės priversti valstybes imtis priemonių sprendimui įgyvendinti yra ribotos. Iki Mastrichto sutarties Komisija tik galėjo kelti naujas bylas dėl pareigų nevykdymo valstybei, stengdamasi tokiu savo veiksmu priversti valstybę susigėsti. Nepaisant to, Mastrichto sutartis suteikė teisę ETT nustatyti finansines sankcijas valstybei narei, jei Komisija dar kartą kreipiasi į ETT dėl to, kad valstybė nevykdo pirminio teismo sprendimo dėl pareigų nevykdymo.

Antra, kaip daugelis nacionalinių konstitucinių teismų, ETT turi ES teisės aktų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios priimtų teisės aktų teisminės peržiūros teisę. Pagal 230 straipsnį ETT gali peržiūrėti Tarybos, Europos Parlamento, Komisijos bei Europos centrinio banko priimtų teisės aktų ir teisiškai įpareigojančių trečiąsias šalis Europos Parlamento aktų (išskyrus rekomendacijas ir nuomones) teisėtumą. Remiantis šiuo straipsniu bet kuri valstybė narė, Taryba ir Komisija gali iškelti ieškinį ETT arba dėl kompetencijos trūkumo, arba dėl Sutarties ar procedūrinių reikalavimų pažeidimo. Priešingai, Europos Parlamentas, Audito Rūmai ir Europos centrinis bankas gali iškelti ieškinius tiktai savo išimtinėms teisėms apsaugoti. Galiausiai privatūs asmenys gali iškelti ieškinius dėl tiesiogiai juos veikiančių ES institucijų sprendimų. Remiantis 232 Sutarties straipsniu, kitas ETT vykdomos teisminės peržiūros aspektas yra galimybė tirti bylas prieš ES institucijas dėl nesugebėjimo veikti, kai pagal ES Sutartį arba antrinę ES teisę (pvz., galių delegavimas Komisijai) numatoma, jog jos turi imtis veiksmų. Ieškinį dėl tokių veiksmų gali iškelti bet kuri valstybė narė arba ES institucija.

Trečia, remiantis 234 straipsniu, ETT turi jurisdikciją nacionalinių teismų prašymu pateikti preliminarius nutarimus. Vadovaudamiesi šia procedūra, nacionaliniai teismai gali prašyti ETT pateikti preliminarų nutarimą bet kokioje su konkrečiu ES teisės aspektu susijusioje jų nagrinėjamoje byloje. Tada nacionaliniai teismai turi kažkiek veiksmų laisvės nuspręsdami, kaip jie turėtų panaudoti ETT nutarimą priimdami sprendimą savo byloje. Teoriškai tai reiškia, jog būtent nacionaliniai teismai priima galutinį sprendimą daugelyje su ES teise susijusių bylų; toks greičiausiai ir buvo Romos sutarties projekto rengėjų sumanymas. Vis dėlto praktiškai ETT jurisdikcija, remiantis šiuo straipsniu, buvo kur kas svarbesnė ES teisės raidai ir ES sistemos konstitucionalizacijai nei ETT jurisdikcija bet kokioje kitoje srityje. ETT dažnai interpretuoja ES teisę taip, kad palieka mažai veiksmų laisvės, kuria galėtų naudotis nacionaliniai teismai, taikydami ETT interpretacijas. ETT sprendimai pagal 234 straipsnį sudaro didžiąją visų ETT sprendimų dalį. Viena vertus, tai atskleidžia didelį ES teisės įsiskverbimą į nacionalines teisines sistemas (žr. žemiau); kita vertus, nacionaliniams teismams suteikiant teisę priversti vykdyti ETT sprendimus, preliminaraus nutarimo procedūra tiesiogiai padaro nacionalinius teismus žemesniąja integruotos ES teismų sistemos grandimi, o ETT – kvaziaukščiausiuoju teismu, esančiu šios sistemos viršūnėje.

ETT turi jurisdikciją ir kitose srityse, iš kurių kiekvienais metais nagrinėjama nedaug atvejų. Tokios sritys apima ieškinius dėl valstybės narės arba piliečių patirtų nuostolių dėl ES institucijų kaltės (pagal 235 straipsnį); ginčus dėl įdarbinimo tarp ES ir įvairių ES institucijų darbuotojų pagal 236 straipsnį. Šie darbuotojų ginčai sudaro apie 8 proc. visų ETT svarstomų bylų.

Apibendriname: Romos sutartis sukūrė naują teisinę sistemą ir galingą viršnacionalinį teismą, kuris priverstų paklusti šiai sistemai. Nepaisant to, pasirašydami sutartis, jų kūrėjai turbūt nesuvokė galimų ilgalaikių savo veiksmų padarinių – laipsniškos ES konstitucionalizacijos per teisinės sistemos veikimą ir ETT sprendimus.

Europos Sąjungos konstitucionalizacija

Šiuo metu pagarsėjusiame teiginyje, pareikštame 1986 m. bylos sprendime, ETT apibūdino steigimo sutartis kaip „konstitucinį statutą" (294/83 byla *Parti Ecologiste ‚Les Verts'* v. *European Parliament* [1986] ECR 1339).

Tai buvo pirmas kartas, kai Teismas sutartims apibūdinti panaudojo žodį „konstitucija", nors teisininkai akademikai jau prieš tai nurodė konstitucinį sutarčių statusą (Green, 1969). Nepaisant to, ES Konstitucija slypi ne tiek steigiamosiose sutartyse, kiek laipsniškoje ES teisinės sistemos „konstitucionalizacijoje" (Stein, 1981; Hartley, 1986; Mancini, 1898; Weiler, 1991, 1997a; Shapiro, 1992). Du pagrindiniai šios konstitucijos principai yra tiesioginis veikimas ir ES teisės viršenybė, o tai yra klasikinės federalinės teisinės sistemos doktrinos.

Tiesioginis veikimas: ES teisė kaip žemės[2] teisė nacionalinės valstybės piliečių atžvilgiu

Tiesioginis ES teisės veikimas reiškia, kad atskiri piliečiai, remdamiesi ES teise, turi teises, kurias nacionaliniai teismai turi ginti. Tai paverčia ES teisę „žemės teise" ES valstybėse narėse (Weiler, 1991, p. 2413). ETT pirmą kartą patvirtino tiesioginį ES teisės veikimą žymiame 1963 m. sprendime (*Van Gend en Loos* v *Nyderlandse Administratie der Belastingen* [1963] ECR 1). Šioje byloje individuali įmonė, remdamasi ES teise, nacionaliniame Nyderlandų teisme iškėlė ieškinį jos muitinei, o šis teismas paprašė ETT preliminaraus nutarimo dėl to, ar nagrinėjamuoju atveju galima taikyti ES teisę. Keturios iš šešių tuometinių valstybių narių teigė, kad specifinis EB sutarties straipsnis, dėl kurio buvo kreiptasi (25 straipsnis), nebuvo tiesiogiai veikiantis. Nepaisydamas daugumos sutartį pasirašiusių valstybių narių opozicijos, ETT nusprendė, kad individai turėjo teisę remtis ES teise, kadangi „Bendrija įsteigia naują teisinę tvarką ... kurios subjektai apima ne tik valstybes nares, bet ir jų piliečius". Tokį išaiškinimą Nyderlandų teismas pripažino. Šis nutarimas reiškė, kad tiesioginis veikimas pirmiausiai taikomas Sutarties straipsniams, o tolesniuose sprendimuose ETT išplėtė tiesioginio veikimo doktriną visoms ES teisės aktų kategorijoms.

Vis dėlto tiesioginis veikimas pasireiškia skirtingai reglamentų ir direktyvų atveju. Reglamentai pasižymi vertikaliuoju ir horizontaliuoju tiesioginiu veikimu: tai reiškia, kad, remdamiesi jais, piliečiai gali ginti savo teises ir prieš valstybę (vertikalusis tiesioginis veikimas), ir prieš kitus fizinius ar juridinius asmenis (horizontalusis tiesioginis veikimas). Vis dėlto

[2] *Vert. past.* Turimas omenyje Vokietijos Federacinės Respublikos administracinis vienetas.

direktyvų atveju ETT laikėsi požiūrio (nepaisant kelių generalinių advokatų ir savo nuomonę pateikusių akademikų pozicijos), kad jos pasižymi tik vertikaliu tiesioginiu veikimu, nes jas ES valstybės narės turi įtraukti į nacionalinę teisę (*152/84 Marshall I* [1986] ECR 723 byla; C-91/92 *Faccini Dori* [1994] ECR I-3325 byla).

Vis dėlto, siekdamas kompensuoti šio horizontaliojo tiesioginio direktyvų veikimo trūkumą, ETT išplėtojo „valstybės atsakomybės" doktriną. Remiantis ja nustatoma, kad valstybė yra atsakinga už visų direktyvų neįgyvendinimą. Pavyzdžiui, kai Italijos įmonė bankrutavo ir savo darbuotojams negalėjo sumokėti kompensacijų dėl atleidimo, ETT išaiškino, kad Italija turėtų sumokėti šias kompensacijas, kadangi ji tinkamai neperkėlė 80/987 direktyvos, reikalavusios įsteigti garantinius fondus kompensacijoms dėl atleidimo mokėti (C-6,9/90 *Francovich* I [1991] ECR I-5357 byla).

Pagrindinė tiesioginio ES teisės veikimo reikšmė yra ta, kad ES teisė tampa panašesnė į nacionalinę, o ne į tarptautinę teisę. Tarptautinės teisės subjektai yra valstybės – jei valstybė nesilaiko pagal tarptautines konvencijas priimtų savo pareigų, individai negali, remdamiesi konvencijomis, savo nacionaliniame teisme iškelti ieškinio, nebent konkreti konvencija būtų įtraukta į vidaus teisę. Kitaip nei tarptautinėje teisėje, vidaus teisės ir ES teisės subjektai yra privatūs asmenys, galintys iškelti ieškinius dėl savo teisių pažeidimo nacionaliniuose teismuose.

Tiesioginio veikimo doktrinos įtvirtinimas lėmė dramatišką fizinių ir juridinių asmenų ieškinių, iškeltų nacionaliniuose teismuose, kad apgintų ES teisėje numatytas savo teises, padaugėjimą. To padariniai, kaip teigia Weileris (1991, p. 2414), buvo, kad „[fiziniai ir juridiniai] asmenys ... tapo teisinio Bendrijos teisės integralumo Europoje „sergėtojais", panašiai kaip ir [fiziniai ir juridiniai] asmenys Jungtinėse Valstijose buvo pagrindiniai veikėjai, garantuojantys teisinę apsaugą remiantis Teisių Biliu ir federaline teise.

Viršenybė: ES teisė kaip „viršesnė žemės teisė"

Kitaip nei JAV Konstitucijoje, Romos sutartyje nebuvo įtrauktas straipsnis apie ES teisės viršenybę, kuris numato, kad iškilus kolizijai tarp nacionalinės ir ES teisės, viršesnė yra ES teisė. Vis dėlto netrukus po tiesioginio veikimo doktrinos įtvirtinimo, ETT išplėtojo ES teisės viršenybės doktriną, ir kaip tiesioginio veikimo doktrinos atveju, ši doktrina buvo patvirtinta ir įtvirtinta vėlesnėse bylose.

Žymus šios doktrinos sprendimas buvo priimtas *Costa* v. *ENEL* byloje 1964 m. (6/64 [1964] ECR 585 byla). Italijos teismas kreipėsi į ETT su prašymu priimti preliminarų nutarimą dėl iškilusios akivaizdžios kolizijos tarp Italijos ir EB teisės. ETT nurodė, kad:

> Sukurdamos Bendriją neribotam laikui, turinčią savo institucijas, subjektiškumą, [ir] savo teisinius gebėjimus ... valstybės narės apribojo savo suverenias teises, nors ir ribotose srityse, ir todėl sukūrė teisinę sistemą, kuri galioja tiek jų piliečiams, tiek ir joms pačioms. Dėl iš Bendrijos kylančių nuostatų įtraukimo į kiekvienos valstybės narės įstatymus ... pirmenybės suteikimas vienašaliams ir tolesniems veiksmams jų bendrumo pagrindu priimtos teisinės sistemos atžvilgiu tampa neįmanomas.

Kitais žodžiais tariant, Teismas laikė, kad viršenybės doktrina buvo numanoma kompetencijų ES lygmeniui perdavime ir tiesioginiame ES teisės veikime.

Formaliai kalbant, ES teisė yra viršesnė už nacionalinę teisę tik tose sferose, kuriose yra taikoma ES teisė. Nepaisant to, ES kompetencijoms išplitus į praktiškai visas viešosios politikos sritis, ES teisės viršenybė nebėra taikoma tik „siaurai sričiai", kurią ETT nurodė 1964 metais. Sėkmingų sprendimų dėka ETT nustatė, kad viršenybės doktrina yra taikoma visoms ES normoms, nesvarbu, ar tai yra ES sutarčių straipsnis, ES institucijų priimtas antrinės teisės aktas (nepaisant jo svarbos, pvz., tai gali būti ir administracinės Komisijos taisyklės), ar net ETT apibrėžti „bendrieji ES teisės principai".

Todėl viršenybės doktrina dar labiau ES teisę atskyrė nuo tarptautinės teisės. Vienos tiesioginio veikimo doktrinos neužteko, kad ES teisinę sistemą būtų galima apibūdinti kaip vidaus teisės sistemą. Kur tarptautinės konvencijos yra įtraukiamos į vidaus teisę, individai gali, remdamiesi jomis, ginti savo teises nacionaliniuose teismuose, bet jei vidaus įstatymų leidybos institucija priima nacionalinį, tarptautinei konvencijai prieštaraujantį įstatymą, tarptautinės konvencijos tarptautinės teisės nuostatos nebegalioja. Egzistuojant ES teisės viršenybei, nacionalinės įstatymų leidybos institucijos nuolat yra saistomos ES teisės nuostatais. Kaip padaro išvadą Weileris (1991, p. 2415), „tokios konstitucinės tvarkos paralelės ... gali būti aptinkamos tiktai federacinių valstybių vidaus konstitucinėje sistemoje". Nustatydamas dvigubą tiesioginio veikimo ir ES teisės viršenybės doktriną, ETT pavertė ES iš tarptautinės organizacijos į kvazifederalinę politinę sistemą.

„Integracija per teisę“ ir „ekonominis konstitucionalizmas“

Šių pagrindinių doktrinų taikymas leido ETT vaidinti esminį vaidmenį ES sistemos ekonominėje ir politinėje integracijoje (plg. Weatherill ir Beaumont, 2004). Pavyzdžiui, ekonominių laisvių srityje 28 straipsnis numato, kad „valstybių narių tarpusavio prekyboje uždraudžiami kiekybiniai importo apribojimai ir visos lygiaverčio poveikio priemonės“. Šis straipsnis atrodo gana nepavojingas. Vis dėlto dėl daugelio sprendimų ETT šio straipsnio pagrindu transformavo ES politinę sistemą (žr., pvz., Alter ir Meunier-Aitsahalia, 1994).

1974 m. sprendimu *Dassonville* byloje (8/74 [1974] ECR 837 byla) ETT paskelbė, kad bet kokia nacionalinė nuostata, „galinti realiai ar potencialiai, tiesiogiai ar netiesiogiai trukdyti prekybai Bendrijoje“, yra neteisėta. Tokie kliudymai apima ne tik kvotas ir kitus importo ribojimus, bet ir vidaus taisykles, darančias poveikį importuojamų prekių konkurencingumui. Šios interpretacijos išvados tapo aiškios *Cassis de Dijon* bylos sprendime 1979 m. (120/78 [1979] ECR 837 byla). Šiame sprendime Teismas nustatė, kad Vokietijos įstatymas, numatantis, kad likeris turi turėti mažiausiai 25 procentus alkoholio turio, negali užkirsti kelio prancūzų gėrimui *Cassis de Dijon* Vokietijoje būti parduodamam kaip likeriui, nors jis turi mažiau nei 20 procentų alkoholio turio. Šis principas yra žinomas „abipusio pripažinimo“ principo pavadinimu, kuris reiškia, kad bet koks produktas, kuris gali būti teisėtai pardavinėjamas vienoje valstybėje narėje, gali būti teisėtai pardavinėjamas ir bet kur ES. Abipusis pripažinimas pamažu tapo vienu iš pagrindinių vieningos rinkos principų (žr. 8 skyrių).

30 straipsnio interpretacija iš prigimties yra naikinanti reguliavimą. Ji įpareigoja valstybes nares panaikinti gausias socialines ir ekonomines taisykles, kurios daugeliu atvejų buvo sukurtos kaip konkrečių socialinių, kultūrinių ar ideologinių prioritetų išraiška. Padarinys yra specifinis ES „ekonominės konstitucijos“ tipas, kuriame egzistuoja konkurencija tarp skirtingų nacionalinių reguliacinių režimų, o tai palengvina „lenktynes iki mažiausio reguliavimo“ (plg. Joerges, 1994; Chalmers, 1995; Streit ir Mussler, 1995; Ehlermann ir Hancher, 1995; Maduro, 1997; žr. 8 skyrių).

Panašumas į valstybę: išorinis suverenitetas ir vidinė prievarta

Kaip buvo aptarta 1 skyriuje, ES nėra valstybė. Labai svarbu, kad ES neturi išorinio suvereniteto tarptautinėse teisinėse sistemose ir negali elgtis nepriklausomai nuo valstybių narių interesų bei pakilti virš jų, ji taip pat neturi teisėtos prievartos naudojimo monopolio, kurio dėka galėtų priversti vykdyti savo sprendimus. Nepaisant to, ETT padėjo plėtoti ES panašumą į valstybę abiejose šiose srityse.

Pirma, kalbant apie išorinę pusę, ES pagal 133 straipsnį (bendra prekybos politika) turi formalią galią sudaryti sutartis su trečiosiomis šalimis (asociacijos sutartys). Vis dėlto daugelis valstybių narių jautė, kad net ir šiose ribotose srityse šie straipsniai tik suteikė teisę Komisijai valstybių narių pavedimu derėtis dėl susitarimų, o valstybės narės išlaiko suverenitetą. Nepaisant to, 1971 m. ETT įgyvendino principą, kad sudarant susitarimus su trečiosiomis šalimis, ES yra nepriklausoma nuo egzistuojančių arba ateities teisės aktų tarp atskirų valstybių narių ir konkrečių trečiųjų šalių (22/70, *ERTA* [1971] ECR 263 byla). Tame pačiame sprendime Teismas tvirtino, kad ES jurisdikcija tarptautinėje arenoje apima visas ES kompetencijos sritis, o ne tik tas, kurios įvardytos 133 ir 310 straipsniuose. Kitais žodžiais tariant, vienu sykiu ETT suteikė naujų susitarimų sudarymo galių ES ir atėmė iš valstybių narių jų nepriklausomas galias, susijusias su ES kompetencijomis.

ETT ES teisinio suvereniteto tarptautinėje arenoje interpretacija vėliau buvo išdėstyta dviejose „nuomonėse" dėl siūlomos Europos ekonominės erdvės (EEE) tarp ES ir Europos laisvosios prekybos asociacijos (ELPA) (1/91 *EEA I* [1991] ECR I-6079 nuomonė; 1/92 *EEA II* [1992] ECR I-2821 nuomonė). Pirminis pasiūlymas dėl Europos ekonominės erdvės, kuris buvo priimtas ES ir ELPA valstybių, nustatė naujos teisinės tvarkos, iš dalies susijusios su ES, bet nesančios vien tik ETT kaip vienintelės teisminės valdžios jurisdikcijoje, įvedimą. Tačiau ETT iš karto šią idėją atmetė. Teismas vėl tvirtino, kad ES Sutartis yra „Bendrijos konstitucinis statutas, pagrįstas įstatymo viršenybe", ir kad siūlomas susitarimas dėl Europos ekonominės erdvės į pavojų pastatys ES nepriklausomybę ir suverenitetą. ETT patvirtino peržiūrėtą Europos ekonominės erdvės versiją po to, kai jurisdikcija prižiūrėti Europos ekonominę erdvę buvo palik-

ta išimtinai ETT (kuris turėjo viršenybę net ELPA valstybių nacionalinių teismų atžvilgiu). Ši istorija stebina tuo, kad tariamai nepriklausomos ES valstybės narės sutiko su ETT tvirtinimais ir peržiūrėta tarptautine sutartimi. Sutartis dėl Konstitucijos Europai institucionalizuos egzistuojantį ES išorinį suverenitetą formaliai suteikdama ES „juridinio asmens" statusą.

Antra, kalbant apie vidinę pusę, 10 ES sutarties EB skyriaus straipsnis duoda tokių nurodymų valstybėms narėms: „Kad užtikrintų šios Sutarties ir Bendrijos institucijų nustatytų pareigų vykdymą, valstybės narės imasi tam tikrų bendrų arba specialių priemonių". Daugelis valstybių narių iš pradžių manė, kad šis straipsnis galioja tik kartu su kitais Sutarties straipsniais ir tik ES teisei. Vis dėlto ES sistemoje nesant tiesioginių galių priversti valstybes nares vykdyti savo pareigas, ETT panaudojo šį straipsnį kaip pakaitalą (plg. Shaw, 1996, p. 208–213; Weatherill ir Beaumont, 2004). Pavyzdžiui, ETT priėmė sprendimą, kad valstybės narės turi pritaikyti savo svarbias nacionalines nuostatas prie ES teisės reikalavimų (205-215/82 *Deutsche Milchkontor GmbH* v. *Germany* [1983] ECR 2633 byla), ir kad 10 straipsnis yra taikomas visiems valstybiniams organams visuose valdžios lygmenyse (C-8/88 *Germany* v. *Commission* [1990] ECR I-2321 byla).

Negana to, ETT išplėtė veiksmų, kuriais valstybė narė turi naudotis įgyvendindama ES teisę, rūšių apibrėžimus. Pavyzdžiui, 1997 m. ETT nusprendė, kad Prancūzijos valdžia laisvam prekių judėjimui vidaus rinkoje užtikrinti efektyviau turėjo panaudoti valstybės gynybos pajėgas (C-265/95 *Commission* v. *France* [1997] byla). Teismas pripažino, kad valstybės narės „išlaiko išimtinę kompetenciją viešosios tvarkos palaikymo ir vidaus saugumo užtikrinimo srityse", bet ETT teigė, jog:

> Teismo kompetencijai paliekama ... patikrinti ... ar konkrečios valstybės narės ėmėsi atitinkamų priemonių laisvam prekių judėjimui užtikrinti ... (nagrinėjamuoju atveju). Prancūzijos policija arba nedalyvavo, arba nesikišo ... kvestionuojamieji veiksmai ne visada buvo greiti ... [ir] tik labai mažas skaičius žmonių buvo atpažinti ir patraukti baudžiamojon atsakomybėn.

Kitais žodžiais tariant, ES nereikia nuosavų policijos pajėgų, kurios galėtų panaudoti prievartą. Pagal ETT valstybės narės yra įpareigotos imtis visų priemonių, reikalingų ES teisei įgyvendinti, įskaitant ir gynybos pajėgų panaudojimą.

Kompetenz-kompetenz: konfliktų dėl kompetencijos teisminė peržiūra

Pagrindinis ginklas aukščiausiųjų teismų arsenale bet kurioje daugiapakopėje politinėje sistemoje yra galimybė kontroliuoti kompetencijos tarp valstybių ir centrinių vyriausybių ribas – ką Vokietijos konstitucija vadina *Kompetenz-Kompetenz*. ES sutartis ETT nesuteikia jokių formalių galių imtis šios užduoties (žr. Bogdandy ir Bast, 2002). Sutartis nurodo į subsidiarumo principą, kuris reiškia, kad ES gali imtis veiksmų tik tose srityse, kuriose veiksmai nacionaliniu lygiu nėra efektyvesni. Europos vadovų taryba susitarė dėl taisyklių rinkinio, kaip šis principas turėtų būti taikomas, pavyzdžiui, kad Komisija privalo bet kokio teisės akto projekte įrodyti, jog teisės aktas nepažeidžia subsidiarumo principo. Vis dėlto klausimas, ar subsidiarumo principas yra pateisinamas nacionaliniame teisme ar ETT, lieka atviras. Sutartyje nėra išsamaus „kompetencijų sąrašo", ir, vadovaudamosi 308 straipsniu, valstybių narių vyriausybės (veikdamos vieningai) gali bet kokią politikos sritį įtraukti į ES kompetencijas ir tai nebus nuginčyta nacionaliniame teisme arba ETT.

Nepaisant to, ETT laipsniškai išplėtojo galią kontroliuoti vertikalų kompetencijų paskirstymą. Svarbiausias šiuo požiūriu buvo ETT 2000 m. sprendimas anuliuoti direktyvą dėl tabako reklamos ir finansavimo (byla 376/98, *Germany* v. *European Parliament and Council* [2000]). 1998 m. Taryba ir Europos Parlamentas, vadovaudamiesi 95 EB sutarties straipsniu, reglamentuojančiu įstatymų derinimą siekiant užbaigti kurti vieningą rinką, priėmė šią direktyvą. Vis dėlto ETT nusprendė, kad „[95] straipsnis turėtų būti taikomas kaip teisinis pagrindas tik tuo atveju, kai kliūtys pasinaudoti pagrindinėmis laisvėmis ir konkurencijos iškraipymas yra akivaizdžios". Taigi tabako reklamos uždraudimas galėtų būti priimtas vadovaujantis 95 straipsniu tik tada, jei jis leistų vidaus rinkoje cirkuliuojantiems produktams (tokiems kaip laikraščiai ir žurnalai), judėti laisviau nei tokiu atveju, jei egzistuotų skirtingos tabako reklamos taisyklės. Kadangi pasiūlytas draudimas būtų labiau paplitęs ir negaliotų vien tik šioms prekėms, ETT nurodė, kad „nacionalinės priemonės daugiausia buvo paveiktos siekiant visuomenės sveikatos politikos tikslų". Vis dėlto visuomenės sveikatos srityje ES pagal Sutartį (152 straipsnį) suteikiama tik kompetencija priimti teisės aktus dėl bendrų saugumo standartų organizacijose, todėl nacionalinių visuomenės sveikatos standartų derinimas bendresne prasme nėra numatomas.

Kai kuriuos stebėtojus nustebino sprendimas panaikinti direktyvą, kai ETT praeityje gana plačiai pritaikė 95 straipsnį (Hervey, 2001). Vis dėlto sprendimą galima interpretuoti kaip strateginį ETT signalą vyriausybėms, kad juo galima pasitikėti ETT priimant sprendimus konfliktų dėl kompetencijos srityje: šiuo atveju tarp vieningos rinkos taisyklių derinimo (išimtinė ES kompetencija) ir visuomenės apsaugos standartų (išimtinė valstybių narių kompetencija). Nuspręsdamas, kad ES vieningos rinkos taisykles gali derinti tik tada, jei buvo akivaizdus rinkos iškraipymo atvejis, ETT veiksmingai nubrėžė ribą tarp federalinių ES galių ir valstybių narių teisių.

Tai buvo ypač svarbu, kadangi ETT teisėjai žinojo, kad turi prasidėti Konventas dėl Europos ateities, ir kad vienas iš pagrindinių klausimų dėl ES Konstitucijos projekto bus vertikalių kompetencijų kontrolė. Keletas valstybių narių jau buvo pasiūliusios naują kvaziteisminį organą šiai užduočiai įgyvendinti: specialų ES Konstitucinį Teismą, sudarytą iš nacionalinių parlamentarų arba iš aukščiausių valstybių narių teismų teisėjų. Nuspręsdami kitaip nei Tarybos ir Europos Parlamento teisės aktų leidėjų dauguma, teisėjai parodė, kad jiems galima patikėti apginti valstybių narių, kurios atsiduria ES teisės aktų leidybos proceso pralaimėjusių pusėje, teises.

Vėliau Konventas ES Konstitucijos projekte pateikė kompetencijų sąrašą, išskirdamas sritis, priklausančias išimtinei ES kompetencijai, pasidalijamajai kompetencijai tarp ES ir valstybių narių ir abipusio vyriausybių bendradarbiavimo sričiai arba išimtinei valstybių narių kompetencijai. Konventas taip pat pateikė mechanizmą ribų tarp šių kategorijų kontrolei: jei tam tikras nacionalinių parlamentų skaičius užginčytų legislatyvinį pasiūlymą, klausimas būtų perduotas ETT. Kitaip tariant, vadovaudamasis sprendimu dėl tabako reklamos, Konventas nusprendė suteikti išimtinę *Kompetenz-Kompetenz* ETT, o ne naujam organui. Nepaisant to, ar Sutartis dėl Konstitucijos Europai galiausiai įsigalios, ar ne, susitarimas Konvente rodo, kad valstybių narių vyriausybės sutinka leisti ETT tapti pagrindiniu arbitru konfliktuose dėl kompetencijos. Be sprendimo dėl tabako reklamos mažai tikėtina, kad Konventas būtų galėjęs pateikti šį svarbų precedentą.

Net jei Sutartis dėl Konstitucijos Europai, dėl kurios susitarta 2004 m. birželio mėn., bus neratifikuota, ES „konstitucija" egzistuoja „formalia teisine" taisyklių, nustatančių ES institucijų veikimą ir galias, kompetencijų atskyrimą tarp ES ir valstybių narių ir ES individams ir valstybėms na-

rėms suteiktų kvazifederalinių teisių prasme (lg. Grimm, 1995; Habermas, 1995). ES Konstitucija taip pat egzistuoja „socialine" ES sistemos ir Teisingumo Teismo įvestų doktrinų pripažinimo nacionalinėje teisinėje ir konstitucinėje valdžioje, apie ką dabar bus kalbama, prasme.

ES teisės įsiskverbimas į nacionalines teisines sistemas

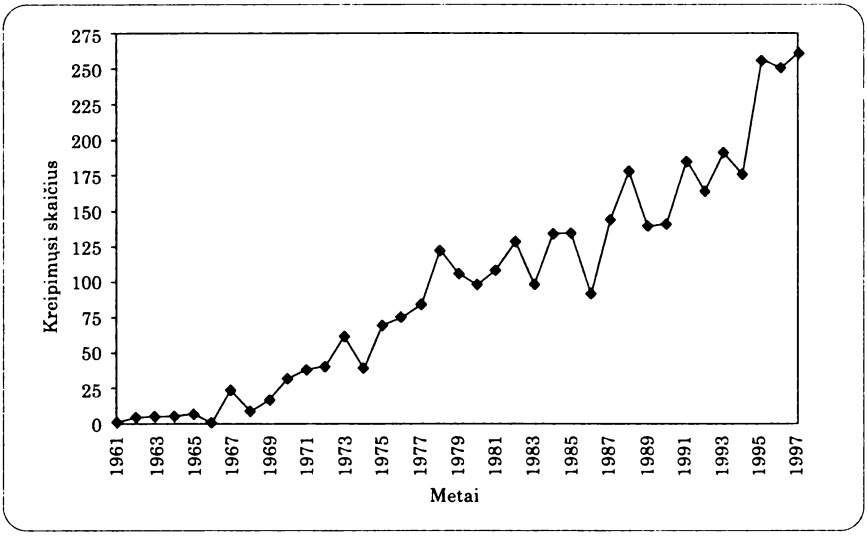
ES teisės įsiskverbimas į nacionalines teisines sistemas plėtojosi tiek kiekybiniu, tiek ir kokybiniu požiūriu. Kiekybiniu požiūriu smarkiai padaugėjo naudojimo atvejų 234 straipsnio, numatančio nacionalinių teismų prašymą ETT pateikti preliminarų nutarimą, procedūros taikymo atvejų. Kokybiniu požiūriu, nacionaliniai teismai laipsniškai pripažino ES teisinės sistemos egzistavimą ir jos viršenybę nacionalinės teisės bei konstitucijos atžvilgiu.

Kiekybinis požiūris: nacionalinių teismų ETT preliminaraus nutarimo naudojimas

4.3 schema vaizduoja bendrą nacionalinių teismų prašymų ETT pateikti preliminarų nutarimą pagal 234 straipsnį skaičių kiekvienais metais, pradedant nuo pirmojo pateikto prašymo 1958-aisiais iki 1997 metų. Šiuo laikotarpiu, kada ES valstybių narių skaičius išaugo nuo 6 iki 15, nacionalinių teismų kreipimųsi į ETT skaičius nuo 1–2 per metus XX a. septintąjį dešimtmetį išaugo iki daugiau nei 250 per metus XX a. paskutinio dešimtmečio pabaigoje. Staigus bylų skaičiaus augimas prasidėjo XX a. aštuntąjį dešimtmetį iš karto po tiesioginio veikimo ir ES teisės viršenybės doktrinų įvedimo. Jos nacionalinius teismus paskatino naudoti preliminaraus nutarimo prašymo procedūrą, kai šie siekia sustiprinti savo poziciją vidaus politinėje sistemoje ir paskatino privačius bylininkus naudoti procedūrą, kad apgintų savo teises vidaus teismuose.

Vis dėlto ne visi nacionaliniai teismai vienodai dažnai naudoja kreipimosi dėl preliminaraus nutarimo procedūrą. Kaip rodo 4.1 lentelė, ilgainiui kreipimųsi iš kiekvienos valstybės narės skaičius išaugo ir schema rodo tam tikrą „mokymosi kreivę", iš kurios tampa aišku, kad valstybės EB steigėjos kiekvienu laikotarpiu daugiau kreipėsi į ETT nei vėliau prisijungusios valstybės narės. Nepaisant to, egzistuoja keli kiti su

4.3. SCHEMA. Prašymų pateikti preliminarų nutarimą pagal 234 straipsnį skaičiaus išaugimas, 1961–1997 m.



Šaltinis: apskaičiuota pagal Stone'o Sweeto ir Brunellio duomenis (1999).

šia tendencija susikertantys veiksniai. Pirma, sulig kiekviena ES plėtros banga didesnės valstybės narės dažniau kreipiasi į ETT nei mažosios valstybės: Vokietija, Prancūzija ir Italija pateikė ETT daugiau prašymų pateikti preliminarų nutarimą nei Nyderlandai, Belgija ir Liuksemburgas; Jungtinė Karalystė – daugiau nei Danija ir Airija; Ispanija – daugiau nei Portugalija; Austrija ir Švedija daugiau nei Suomija (Stone Sweet ir Brunell, 2000). Antra, nepaisant „mokymosi kreivės", Jungtinės Karalystės teismai mažiau kartų kreipėsi į ETT XX a. paskutinį dešimtmetį nei Nyderlandų ir Belgijos teismai, o tai greičiausiai atspindi tarp Jungtinės Karalystės visuomenės ir elito vyraujantį skeptišką požiūrį į ES (Golub, 1996a). Vis dėlto Airijos, Portugalijos ir Liuksemburgo, kur visuomenės ir elitai yra aiškiai proeuropietiškai nusiteikę, nacionaliniai teismai taip pat mažiau kartų kreipėsi į ETT. Nepaisant to, Stone'as Sweetas ir Brunellis (1998a, 1998b, 2000) tvirtina, kad vienas iš pagrindinių veiksnių, paaiškinančių kreipimosi dėl preliminaraus nutarimo procedūros naudojimo dažnumo skirtumus, yra valstybės narės dydžio ir ekonomikos atvirumo derinys – kitaip tariant, kuo didesnė rinka ir kuo didesnė eksporto apimtis, tuo importuojančios įmonės turi didesnes paskatas pateikti bylas ETT, siekdamos savo prekėms ir paslaugoms užsitikrinti priėjimą prie rinkos.

4.1 LENTELĖ. Prašymų pateikti preliminarų nutarimą pagal 234 straipsnį skaičius pagal valstybes nares

	Vidutinis metinis kreipimųsi skaičius kiekvienu laikotarpiu				
	1958–1967	1968–1977	1978–1987	1988–1997	1958–1997
Vokietija	1,6	21,1	34,4	48,6	26,4
Prancūzija	0,5	5,8	24,7	25,9	14,2
Austrija	–	–	–	13,3	13,3
Italija	0,2	5,5	11,6	33,1	12,6
Nyderlandai	2,0	6,1	19,1	19,1	11,6
Belgija	0,5	6,3	12,3	19,9	9,8
Jungtinė Karalystė	–	1,6	6,8	16,9	9,8
Ispanija	–	–	1,0	10,6	9,0
Švedija	–	–	–	6,3	6,3
Graikija	–	–	2,7	3,0	2,9
Danija	–	0,4	2,3	4,4	2,8
Suomija	–	–	–	2,3	2,3
Portugalija	–	–	0,0	2,4	2,0
Airija	–	0,6	1,7	1,4	1,4
Liuksemburgas	0,2	0,4	1,5	1,8	1,0

Pastaba. Kiekvienos valstybės narės bendras kreipimųsi skaičius konkrečiu laikotarpiu yra padalytas iš valstybės narės buvimo ES nare trukmės metais tame laikotarpyje, o ne iš metų, per kuriuos pateikti pareiškimai, skaičiaus.

Šaltinis: apskaičiuota pagal Stone'o Sweeto ir Brunellio duomenis (1999).

Kaip rodo 4.2 lentelė, per visą 1968–1997 m. laikotarpį daugiausiai buvo prašoma pateikti preliminarius nutarimus bendros žemės ūkio politikos klausimais. Tačiau iki XX a. paskutinio dešimtmečio vidurio su vidaus rinkos veikimu susiję prašymai, pavyzdžiui, dėl laisvo prekių judėjimo, laisvo darbuotojų judėjimo, mokesčių, įsisteigimo laisvės ir nacionalinės teisės derinimo, sudarė beveik pusę visų prašymų pateikti preliminarų nutarimą. Taigi tai atspindi faktą, jog dauguma teisės aktų, reguliuojančių rinką, yra priimti europiniame, o ne nacionaliniame lygmenyje (8 skyrius).

Galiausiai egzistavo žymūs paklusimo ES teisei masto nacionaliniai skirtumai. 4.3 lentelė rodo vidutinį ETT pateiktų bylų dėl pareigų nevykdymo skaičių 1972–1993 m. Iš tiesų šie skaičiai sustiprina įprastą įžvalgą, kad pietinės ES valstybės (išskyrus Portugaliją) bendrai yra mažiau linkusios įgyvendinti ES teisę taip efektyviai kaip šiaurinės valstybės. Tačiau Mbaye'as (2001) nustatė, kad be nacionalinės biurokratijos efektyvumo, didesnė šiaurinių valstybių narių politinė ir ekonominė galia jų balsų svorio Taryboje prasme ir svarba Europos ekonomikai sumažina tikimybę, kad jos bus į ETT paduotų bylų dėl pareigų nevykdymo subjektais (plg. Börzel, 2001).

4.2 LENTELĖ. Valstybių narių prašymai pateikti preliminarų nutarimą pagal 234 straipsnį pagal prašymo turinį

	Visų kreipimųsi kiekvienu periodu procentas				
Kreipimosi turinys	1958–1967	1968–1977	1978–1987	1988–1997	1958–1997
Žemės ūkis	9,8	36,1	26,0	12,8	20,3
Laisvas prekių judėjimas	14,8	19,7	18,5	16,3	17,5
Socialinė apsauga	34,4	12,6	7,5	8,4	9,0
Mokesčiai	18,0	4,3	5,4	10,9	8,3
Konkurencija	9,8	6,4	5,0	7,4	6,5
Įsisteigimo laisvė	1,6	2,8	3,7	8,3	6,0
Socialinės nuostatos	0,0	0,6	2,5	7,3	4,7
Įstatymų derinimas	1,6	1,2	3,3	5,9	4,4
Laisvas darbuotojų judėjimas	0,0	3,1	3,5	4,4	3,8
Išoriniai ekonominiai santykiai	0,0	2,4	2,5	1,8	2,1
Aplinka	0,0	0,0	1,1	2,4	1,6
Transportas	0,0	1,2	1,3	1,8	1,5
Prekybos politika	0,0	1,2	1,2	1,7	1,4
Kiti	9,8	8,4	18,5	10,5	12,9
Bendras kreipimųsi skaičius kiekvienu laikotarpiu	61	675	1635	2547	4918
Visų kreipimųsi 1958–1997 m. procentas	1,2	13,7	33,2	51,8	100,00

Šaltinis – apskaičiuota pagal Stone'o Sweeto ir Brunellio (1999) duomenis.

4.3 LENTELĖ. Į ETT paduotos bylos dėl nepaklusimo, 1972–1993 m.

	Vidutinis skaičius per metus
Italija	7,0
Graikija	4,3
Ispanija	3,4
Belgija	3,1
Vokietija	1,9
Prancūzija	1,8
Jungtinė Karalystė	1,5
Nyderlandai	1,2
Airija	1,1
Danija	0,6
Portugalija	0,4

Pastaba. Šie skaičiai atspindi skaičių bylų, kuriose ETT pareiškė, kad buvo nevykdomos iš Sutarties plaukiančios pareigos, nepaisant to, ar tai buvo padaryta administraciniame, ar teisminiame proceso dėl pažeidimo etape.

Šaltinis: Apskaičiuota pagal Mbaye'o (2001) duomenis.

Kokybinis požiūris: ES teisinės sistemos pripažinimas nacionaliniuose teismuose

Ne visi nacionaliniai teismai pasidavė ES konstitucionalizacijai (Mattli ir Slaughter, 1998a, 1998b). Beneliukso valstybės pripažino tiesioginį veikimą ir ES teisės viršenybę praktiškai iš karto, vos tik įgyvendinus šias doktrinas: XX a. trečiąjį dešimtmetį Belgijos teismai nustatė, kad tarptautinė teisė yra neatskiriama Belgijos teisės dalis ir jie ES bei ETT suvokė kaip logišką šios praktikos tąsą (Bribosia, 1998). Nyderlandų teismai taikė panašią taisyklę ir 1983 m. buvo pakeista Nyderlandų konstitucija – į ją įtraukta ES teisės viršenybės Nyderlandų teisės atžvilgiu nuostata (Claes ir de Witte, 1998).

Vokietijos Konstitucinis Teismas (*Bundesverssungsgericht*) iš pradžių pripažino ETT nuostatą, jog ES sistema sudaro „autonominę teisinę sistemą" (Kokott, 1998) ir pripažino ES teisės viršenybę, bet tik siauresne „taikymo prioriteto", o ne bendra „validumo prioriteto" forma (Alter, 2001, p. 64–123). Nepaisant to, Vokietijos Konstitucinis Teismas atsitraukė nuo šios savo pozicijos, kai 1974 m. nustatė, jog egzistuojant kolizijai tarp nacionalinės ir ES teisės, Vokietijos teismas gali nuspręsti dėl ES teisės viršenybės ribų. Šio sprendimo padariniai išryškėjo žymiame 1993 m. Vokietijos Konstitucinio Teismo sprendime *Brunnerio* byloje dėl Mastrichto sutarties konstitucingumo.

Brunnerio bylos sprendime Vokietijos teismas nusprendė, kad Vokietijos Pagrindinis įstatymas apriboja galių perdavimą ES ir teismas įrodinėjo, kad ES yra *sui generis* organizacija, demokratinėmis normomis nepagrįsta valstybė. Teismas įrodinėjo: kadangi Vokietijos Konstitucija įgalioja Vokietijos Konstitucinį Teismą ginti esmines Vokietijos Pagrindiniame įstatyme numatytas demokratijos teises ir principus, Vokietijos teismas turi jurisdikciją paskelbti, jog ES aktai viršija kompetenciją (be ES teisinės valdžios), jei jie pažeidžia Vokietijos Pagrindinį įstatymą (bet siekti bendradarbiauti su ETT, jei iškyla toks atvejis). Tai išdėstęs, Vokietijos teismas paskelbė, kad Mastrichto sutartis gali būti ratifikuota Vokietijoje, nes Vokietijos parlamentas turi teisę perleisti (arba neperleisti) Vokietijos valdžiai priklausančias kompetencijas ES. Vis dėlto Vokietijos teismas įspėjo, kad ES teisėtai valstybe gali tapti tik būdama visiškai demokratiška – jei turės parlamentinės demokratijos institucijas, aiškiai apibrėžtą teisių hierarchiją ir vieningą demosą (Weiler, 1995).

Tiesioginio veikimo ir ES teisės viršenybės doktrinų pripažinimas Italijos teismuose buvo problemiškesnis (Catabia, 1998; Laderchi, 1998). Tiesioginio veikimo doktrina buvo pripažinta 1973 m., bet Aukščiausiasis Italijos teismas atsisakė priimti ES teisės viršenybės doktriną ir neprašė ETT preliminaraus nutarimo ištisus ketverius metus po *Costa* v. *ENEL* bylos sprendimo. Italijos teismas pateisino šią poziciją teigdamas, kad Italijos teisė ir ES teisė yra atskiros ir lygiagrečios teisinės sistemos. Nepaisant to, gerai žinodamas apie savo praktiškai visišką izoliaciją tarp ES teismų, 1984 m. Italijos Konstitucinis Teismas nusprendė, kad ES neturi teisės panaikinti Italijos teisės aktų, bet kur ES teisė ir nacionalinė teisė yra taikoma toje pačioje srityje, Italijos teisėjai turėtų taikyti ES teisę. Tai prilygo daliniam ES teisės viršenybės doktrinos pripažinimui. Laderchi (ten pat, p. 16) nurodo, kad „Teismas gudravo teigdamas, jog jo naujos doktrinos atitiko ETT nustatytus reikalavimus".

Jungtinėje Karalystėje britų teismai pripažino tiesioginio veikimo doktriną iš karto po prisijungimo prie EB 1973 metais. Tačiau jiems buvo sunkiau pripažinti ES teisės viršenybės doktriną, kadangi ši doktrina iš esmės prieštaravo pagrindinei Jungtinės Karalystės Konstitucijos koncepcijai – parlamento suvereniteto koncepcijai, pagal kurią parlamento priimti teisės aktai iš karto panaikina visus egzistuojančius įstatymus ar teisės aktus (Craig, 1998). Nepaisant to, 1990 m. Lordų Rūmai surado būdą, kaip suderinti parlamento suvereniteto ir ES teisės viršenybės doktrinas. Remdamasis Lordų Rūmų sprendimu, ETT nusprendė, kad 1988 m. Jungtinės Karalystės parlamento priimtas aktas pažeidė ES teisę. Lordų Rūmai pripažino šį sprendimą motyvuodami tuo, kad, priimdamas 1972 m. prisijungimo aktą, Jungtinės Karalystės parlamentas savanoriškai priėmė ir ES teisinę sistemą, kurios esmė yra ES teisės viršenybė. Be to, Lordų Rūmai teigė, kad tai nekelia pavojaus parlamento suverenitetui, kadangi ateityje Jungtinės Karalystės parlamentas galės panaikinti prisijungimo aktą ir tokiu būdu Jungtinė Karalystė išstotų iš ES.

Prancūzijos atvejis smarkiai skyrėsi tuo, kaip ir kada *Cour de Cassation* (Aukščiausiasis civilinis teismas) ir *Conseil d'Etat* (Aukščiausiasis administracinis teismas) pripažino ES teisinę sistemą (Plötner, 1998; Alter, 2001, p. 124–181). Prancūzijos Konstitucijoje yra įtvirtintas monistinis požiūris į tarptautinę teisę, bet kartu ir parlamento suvereniteto doktrina. Iš pradžių Prancūzijos teismai šią kombinaciją interpretavo kaip reiškiančią ES teisės viršenybę iki Romos sutarties priimtiems teisės aktams, bet kartu teigė, kad Prancūzijos teismai gali laisvai nuspręsti, ar vėlesni teisės ak-

tai pažeidžia ES teisę. Vis dėlto 1975 m. *Cour de Cassation* pripažino, kad ES teisė visais atvejais yra viršesnė už nacionalinę teisę. Kita vertus, *Conseil d'Etat* to nepripažino iki 1990 m., ir net tai pripažinęs, įrodinėjo, kad ES teisės viršenybė galioja tik todėl, kad visos Prancūzijos parlamento ratifikuotos tarptautinės sutartys yra viršesnės už Prancūzijos teisę. Kitais žodžiais tariant, ES sutartys buvo pateisintos tik remiantis nacionalinėmis, o ne europinėmis konstitucinėmis nuostatomis.

Švedijoje buvo ginčijamasi, ar reikės keisti nacionalinę konstituciją, jei Švedija taps ES nare (Bernitz, 2001). Konstitucijos pataisas reikėjo daryti 1965 m., kad būtų galima sudaryti sutartis su tuometine Europos Bendrija. Bet daugelis ekspertų Švedijoje laikėsi požiūrio, kad dėl ES ir jos kompetencijų raidos XX a. devintąjį ir paskutinį dešimtmetį, ši nuostata nebuvo pakankama, kad leistų esminį galių perleidimą, kuris būtų prisijungimo rezultatas. Nauja konstitucinė nuostata, dėl kurios galiausiai buvo susitarta Riksdage (Švedijos parlamente), buvo kur kas siauresnė nei siūlė daugelis teisės ekspertų, ir ji nustatė, kad:

> Parlamentas gali perleisti sprendimų priėmimo teisę Europos Bendrijoms tiek, kiek Bendrijos numato teisių ir laisvių apsaugą, kuri atitiktų Vyriausybės instrumento ir Europos Žmogaus teisių ir parindinių laisvių apsaugos konvencijos teikiamą apsaugą.

Kitaip tariant, ši pataisa primetė ES teisei suvaržymus, išplaukiančius iš vokiečio *Brunnerio* bylos sprendimo. Jeigu ES teisė prieštarautų pagrindinei nacionalinės konstitucijos ginamai ir nacionalinės demokratinės daugumos remiamai teisei, Švedijos teismas būtų priverstas atmesti ES teisę, nebent būtų aišku, kad konkreti teisė yra pakankamai ginama ES lygmenyje Europos pagrindinių teisių chartijos.

Apibendriname: ES teisė yra pripažįstama kaip nacionalinės teisinės sistemos sudedamoji dalis ir yra viršesnė už nacionalinę teisę. Nepaisant to, kai kuriose valstybėse aukščiausieji nacionaliniai teismai laikosi pozicijos, kad šios nuostatos yra sąlyginės nacionalinių konstitucinių normų atžvilgiu, pavyzdžiui, kad parlamentai išlaiko teisę atšaukti ES teisės viršenybę ir susigrąžinti ES perduotą suverenitetą (kaip Vokietijoje, Jungtinėje Karalystėje ir Prancūzijoje). Būtų galima teigti, kad šį sprendimą pirmiausiai lėmė nacionalinių teismų troškimas neatsižadėti savo anksčiau deklaruotos pozicijos dėl ES arba neleisti pagrindinių konstitucinių principų paskelbti niekiniais (pavyzdžiui, parlamento suvereniteto principo Jungtinės Karalystės atveju). Tiktai Vokietijoje Konstitucinis Teismas atsitraukė nuo ankstesnio besąlygiško ES teisės viršenybės pri-

pažinimo, bet tai turėjo didelį poveikį kitoms valstybėms narėms, kaip Švedijos atveju, ir privertė ES atkreipti dėmesį į pagrindinių teisių apsaugą bei demokratinę ES institucijų atskaitomybę. Žvelgiant iš šios perspektyvos, 2001 m. priimtas sprendimas surengti Konventą dėl Europos ateities ir pavesti šiam forumui parengti kodifikuotą konstituciją, bent iš dalies buvo didėjančio nacionalinių teismų dvilypio požiūrio į ES nekodifikuotą konstitucinį susitarimą rezultatas.

ES teisminės politikos aiškinimai

Kaip ETT pasisekė paskatinti teisinę integraciją ir ES konstitucionalizaciją? Kodėl valstybių narių valdžia ir nacionaliniai teismai jas pripažino? ES tyrinėtojai į šį klausimą pateikia penkis atsakymus: (1) teisinis formalizmas; (2) strateginė Europos Teisingumo Teismo elgsena; (3) strateginė nacionalinių teismų elgsena; (4) transnacionalinių privačių veikėjų interesai; (5) strateginė nacionalinių vyriausybių elgsena.

Teisinis formalizmas ir teisinė kultūra

ES teisės tyrinėtojai tradiciškai pabrėžė teisės ir teisinio proceso vidinę logiką. Kaip nurodo Weileris (1994, p. 525), „egzistuoja formalistinis tvirtinimas, kad teisinis procesas yra virš politikos arba politikos išorėje ir kad tai yra nešališka arena, kurioje teismai moksliškai interpretuoja politikos, dėl kurios sprendžia kiti, reikšmę". Kitais žodžiais tariant, ETT, neturėdamas jokio sąmoningo troškimo paskatinti savo galios didėjimą arba padėti įgyvendinti institucinius interesus, paprasčiausiai taiko ES teisę, kaip tai yra numatyta ES sutartyse ir antrinėje teisėje. ES Konstitucija plečiasi, nes ES teisinė sistema turi savo vidinę „integracinę" logiką. Be detalaus kompetencijų apibrėžimo ir atskyrimo, ES Sutartyje nebuvo aiškios normų hierarchijos. Taigi ES turėjo taikyti „glaudesnės sąjungos" tikslą kaip galutinę ES politikos normą, taip priversdama ETT plėtoti tiesioginio veikimo ir viršenybės doktrinas. ETT skatina ES teisinės sistemos integraciją, pavyzdžiui, tiesioginio veikimo ir ES teisės viršenybės doktriną įveda tiktai kaip loginę ES Sutarties pagrindinio „glaudesnės sąjungos" tikslo tąsą. ES teisiniame funkcionavime egzistuoja *effect utile* (pagal kurį ETT buvo linkęs taikyti ES teisę

pačiu efektyviausiu būdu), priverčiantis ETT skatinti teisinę integraciją, kad apsaugotų ES politinę sistemą nuo darymosi neefektyvia ir neveikiančia (Cappelletti *et al.*, 1986).

Lygiai taip teisiniai formalistiniai paaiškinimai postuluoja, kad nacionaliniai teismai siekė surasti būdų, kaip savo ankstesnę jurisprudenciją suderinti su besiplėtojančia ES teisine sistema, ETT per preliminaraus nutarimo pateikimo procedūrą nacionaliniams teismams suteikė trūkstamą argumentaciją, kuri leido jiems priimti naują doktriną nacionalinėse teisinėse sistemose (plg. Wincott, 1995). Naudojimosi prašymu pateikti preliminarų nutarimą dažnumo ir ETT doktrinų pripažinimo datų skirtumai gali būti paaiškinti nacionalinių teisinių kultūrų ir doktrinų skirtumais (Chalmers, 1997; de Witte, 1998; Mattli ir Slaughter, 1998a, 1998b; Maher, 1998; Stone Sweet, 1998). Kultūriniu požiūriu skirtingos teisėjų lavinimo ir paaukštinimo sistemos bei skirtingi karjeros keliai padeda atsirasti skirtingai teisėjų elgsenai ir argumentacijai: formalizmas *versus* pragmatizmas, deduktyvumas *versus* induktyvumas ir abstraktumas *versus* konsensualumas. Be to, kiekvienoje sistemoje egzistuoja skirtingas administracinių, konstitucinių ir bendrųjų teismų santykis ir skirtingos teisminės peržiūros taisyklės, tradicijos bei galios. Doktrininiu požiūriu, pagrindinių nacionalinėse konstitucijose įtvirtintų teisių vieta ir „suvereniteto" koncepcijos apibrėžimas paveikė nacionalinės teisės normų ir ES Konstitucijos santykį.

Šis teisinis formalus požiūris turi keletą svarbių trūkumų. Empiriniame lygmenyje viršenybės ir tiesioginio veikimo doktrinos yra ne vien loginė ES Sutarties tąsa: jeigu ES federalizacija buvo numatyta nuo pat pradžių, į ES Sutartį, kaip ir į kitas federacines konstitucijas, būtų buvusi įtraukta nuostata dėl ES teisės viršenybės. Be to, daugelis nacionalinių teismų ne iš karto buvo įtikinti ETT argumentacijos dėl tiesioginio veikimo ir ES teisės viršenybės (plg. Alter, 1998a, p. 230–234). Iš bendro teismų ir teisminės politikos apibendrinimo žinome, kad instituciniai teismų interesai ir asmeniniai teisėjų prioritetai dėl tam tikros politikos taip pat daro įtaką teisėjų veiksmams. Tam tikra prasme struktūrinė ir kultūrinė teisės logika yra paprasčiausiai kitas suvaržymų rinkinys, kurio kontekste teisėjai užsitikrina šių tikslų įgyvendinimą. Todėl teoriniame lygmenyje ES Konstitucijos atsiradimo paaiškinimai turi atsižvelgti į Europos ir nacionalinių teisėjų institucinius bei politikos prioritetus ir kitų sistemoje veikiančių veikėjų strategines motyvacijas.

Europos Teisingumo Teismo aktyvizmas

Alternatyvus paaiškinimas, tiesiogiai prieštaraujantis teisiniam formaliam požiūriui, ETT traktuoja kaip aiškiai politinį veikėją (žr., pvz., Weiler, 1981, 1991; Rasmussen, 1986; Mancini, 1989; Volcansek, 1993a). Šios perspektyvos pradininkas buvo Ericas Steinas (1981, p. 1), kuris savo novatorišką straipsnį pradėjo dažnai kartojama citata:

> Pasislėpęs Liuksemburgo kunigaikštystės stebuklų šalyje ir iki šiol laiminamas, šiek tiek prižiūrimas kitų galių ir žiniasklaidos, Europos Bendrijų Teismas sumodeliavo konstitucinį rėmą federalistinio tipo Europos struktūrai.

Šiame aiškinime ETT suvokiamas kaip strateginis veikėjas, turintis specifinių institucinių interesų ir politikos prioritetų, kuriuos skatino ir gynė. Kalbant institucinių interesų terminais, ETT nori sustiprinti savo poziciją kitų ES institucijų atžvilgiu, taigi Teismas sąmoningai siekė didinti savo teisminės peržiūros galias Komisijos ir Tarybos veiksmų atžvilgiu. Teismas taip pat naudojosi nacionalinių teismų preliminaraus nutarimo prašymo procedūra, kad išplėtotų politikos formavimo vaidmenį tose srityse, kurios Sutartyje yra apibrėžtos miglotai, kurių nuostatos neišbaigtos arba jų visai nėra, ir siekė suteikti sau jurisdikciją spręsti dėl kompetencijos tarp nacionalinių ir ES sistemų padalijimo.

Dėl politikos prioritetų, ETT pasinaudojo kiekviena galimybe paskatinti Europos integraciją. Šio tikslo įgyvendinimas kyla iš prielaidos, jog tolesnė ekonominė ir politinė integracija galiausiai pavers ETT visagaliu aukščiausiuoju teismu, galbūt tokiu kaip JAV Aukščiausiasis Teismas. Siekdamas šio tikslo, Teismas nuo pat pradžių gynė ES teisės autonomiją ir teigė, kad ES teisinė sistema fundamentaliai skiriasi nuo tarptautinės teisės. Be to, tiesioginio veikimo ir viršenybės doktrinos yra panašios į aiškų federalistinį planą, ir, įvesdamas abipusio pripažinimo principą, Teismas žinojo, kad ši doktrina bus galingiausias ekonominės integracijos variklis (Alter ir Meunier-Aitsahalia, 1994).

Nepaisant to, šis požiūris taip pat yra ribotas. Empiriniame lygmenyje ETT aktyvizmas nebuvo tiesioginis (Chalmer, 1997). ETT reagavo į integracijos proceso tempą ir jautriai reagavo į kai kurių nacionalinių valdžių priešiškus Teismui jausmus, bet kodėl jis abipusio pripažinimo principą įvedė tik po tiek laiko? ETT strateginis elgesys turi būti analizuojamas atsižvelgiant į išorinės aplinkos galimybes ir suvaržymus: institucinius ir kultūrinius ES sistemos veiksnius, besivaržančius valstybių narių valdžių, nacionalinių teismų ir privačių bylininkų interesus bei prioritetus.

Strateginiai nacionaliniai teismai: teismų įgalinimas ir tarpteisminė konkurencija

Su šiuo požiūriu yra susijęs paaiškinimas, ES konstitucinę raidą traktuojantis kaip nacionalinių teismų strateginės elgsenos bendradarbiaujant su ETT rezultatą (Weiler, 1993; 1994; Alter, 1996, 2001). ETT, priešingai nei nacionaliniai teismai, nėra suinteresuotas ES Konstitucijos, kuri skatintų tokio tikslo, kaip Europos integracija, įgyvendinimą, atsiradimu. Vietoj to, nacionaliniai teismai siekia pasinaudoti ES teisine sistema, kad įgyvendintų savo interesus ir politikos prioritetus jų nacionaliniame teisiniame ir politiniame kontekste. O nacionalinės vyriausybės negali sutrukdyti ES teisės skverbimuisi į nacionalines politines sistemas dėl ypatingo teisės vaidmens nacionalinėse politinėse sistemose. Burley'aus ir Mattli'o žodžiais (1993, p. 72–73), „paaiškėjo, kad teisė yra atspari politiniam įsikišimui ne tik dėl techninio diskurso „kaukės", bet ir dėl nacionalinių įstatymo viršenybės ir teismų nepriklausomybės normų".

Egzistuoja trys skirtingi šių „nacionalinių teismų požiūrio" variantai. Pirma, kai kurie tyrinėtojai (pvz., Weiler, 1991, 1994) tvirtina, kad nacionaliniai teismai buvo įgalinti ES Konstitucijos atsiradimo. Daugelyje vidinių politinių sistemų teisminės peržiūros galios yra silpnos, parlamentai yra suverenūs, o vyriausybės savo žinioje turi pakankamai administracinių ir politinių išteklių. Todėl nacionaliniai teismai palankiai žiūrėjo į tiesioginio veikimo ir ES teisės viršenybės doktrinas ir aktyviai naudojosi preliminaraus nutarimo prašymo procedūra savo įtakai nacionaliniame politiniame procese sustiprinti. Viename šio argumento ekstremume, ETT ir jo sprendimai yra nacionalinių teismų instrumentai, padedantys jiems skatinti įstatymo viršenybę, teisminę peržiūrą ir individų apsaugą nacionalinės valstybės atžvilgiu. Pavyzdžiui, nacionaliniai teismai dažnai kreipėsi į ETT prašydami pateikti preliminarų nutarimą vietiniais klausimais, kurių nacionaliniams teismams labai dažnai iškildavo (Volcansek, 1986). Alternatyviai nacionaliniai teismai yra ETT sąmokslininkai, siekiantys sustiprinti teisminę sistemą nacionalinės valdžios atžvilgiu tiek ES politinės sistemos europiniame, tiek nacionaliniame lygmenyje. Kitaip tariant, ETT sąmoningai siekia apeliuoti į nacionalinių teismų savanaudiškumą (Mancini, 1989; Weiler, 1994).

Antra, kiekvienoje nacionalinėje teisinėje sistemoje žemesnieji ir aukštesnieji teismai turi skirtingas institucines paskatas ES teisinės sistemos atžvilgiu. Alteris (1996) tvirtina, kad žemesnio rango teisėjai ir žemesnieji

teismai naudoja ES teisę savo prestižui ir galiai padidinti. Naudodami preliminaraus nutarimo procedūrą, žemesnieji teismai gali „aukštesniuosius teismus sukiršinti su ETT, ir taip paveikti teisinę raidą norima kryptimi" (Alter, 1998a, p. 242). Visose valstybėse narėse, išskyrus Liuksemburgą, tiek žemesnieji, tiek vidurinės grandies nacionaliniai teismai preliminaraus nutarimo procedūra naudojosi daugiau nei aukštesnieji teismai, o septyniose valstybėse narėse tiek žemesnieji, tiek vidurinės grandies teismai apskritai savo bylose pateikdavo daugiau nuorodų į ETT (Stone Sweet ir Brunell, 1998b). Kitaip tariant, ES teisinė integracija yra netyčinis šios tarpteisminės konkurencijos nacionalinėje arenoje padarinys.

Teoriniame lygmenyje šie paaiškinimai apima sudėtingas sąveikos tarp teismų prioritetų ir jų vidinės institucinės bei politinės aplinkos koncepcijas. Vis dėlto empiriniame lygmenyje jie turi rimtų trūkumų. Pavyzdžiui, jie nepaaiškina, kodėl tam tikri nacionaliniai teismai pripažino ES doktrinas anksčiau nei kiti. Be to, remdamiesi savo duomenimis apie preliminaraus nutarimo procedūros naudojimą, Stone'as Sweetas ir Brunellis (1998b, p. 90) ginčija teiginį apie tarpteisminę konkurenciją, nes jie nustatė, kad vidutiniškai aukštesnieji teismai aktyviau naudojosi preliminaraus nutarimo procedūra nei žemesnieji.

Pripažindami šias problemas ir žvelgdami iš šios perspektyvos, vėlesni darbai savo ankstesnius teiginius padarė nuosaikesniais. Pavyzdžiui, Alteris (2000, 2001), Golubas (1996a) bei Mattli ir Slaughteris (1998a, 1998b) pripažįsta, kad skirtingos politinės ir institucinės sistemos daro įtaką nacionalinių teismų reakcijai į ES teisę. Pavyzdžiui, egzistuoja skirtingas visuomenės paramos Europos integracijai laipsnis, skirtingas ETT žinomumas, skirtingas pasitenkinimas ETT ir skirtingas bendras pasitenkinimas teismais ir teisėjais (Caldeira ir Gibson, 1995; Gibson ir Caldeira, 1995, 1998). Jei teismai nekreipia dėmesio į šiuos visuomenės jausmus, jie rizikuoja išprovokuoti parlamentą mesti iššūkį jų autonomijai ir sumažinti teismų bei teisminės sistemos priimtinumą visuomenei. Be to, kiekviena nacionalinė sistema turi skirtingą teisinių institucijų, tokių kaip teismų procedūros, teisminės peržiūros galios, priėjimo kaštai bylininkams ir teisinis teisėjų mokymas, struktūrą (Alter, 2000). Taigi visuomenės paramos ES skirtumai ir teisinių sistemų struktūra padeda paaiškinti nacionalinius preliminaraus nutarimo procedūros naudojimo ir ETT doktrinų priėmimo bei ES teisės taikymo vienose, o ne kitose srityse, skirtumus (Alter, 2000, 2001; plg. Craig, 199; Chalmers, 2001).

Privatūs interesai: kiti ETT bylininkai

Egzistuoja nemažai kitų privačių ETT bylininkų, kurie aktyviai skatino ES teisinės sistemos integraciją (Weiler, 1993, 1994). Pirmiausiai tarp jų galima išskirti privačius bylininkus. Kaip buvo pastebėta anksčiau, tiesioginio veikimo doktrina leidžia atskiriems piliečiams remtis ES teise nacionaliniuose teismuose ir tai privatiems piliečiams suteikė vietą ES teisinėje sistemoje integracijos proceso pradžioje (Burley ir Mattli, 1993, p. 60–61).

Lisa Conant (2002, p. 3) eina dar toliau teigdama, jog:

> Spaudimas pateikti politikos atsakus į naujoviškas teismines interpretacijas susideda iš strateginių kitas bylas mėgdžiojančių bylų bylinėjimųsi kampanijų, masinio analogiškų pretenzijų pateikimo biurokratijoms, vykdomųjų agentūrų atliekamo sistemingo analogiškų atvejų tyrimo ir lobizmo vykdymo pareigūnų ir išrinktų atstovų atžvilgiu.

Jos požiūriu, privačių interesų organizavimo skirtumai paaiškina, kodėl ES teisė išsiplėtojo kitose nei ETT ar nacionalinių vyriausybių tiesioginių interesų srityse. „Sutelkti interesai" (kurie gali turėti didelius kaštus/gauti didelę naudą iš ES teisės) paprastai būna geriau organizuoti nei „išskaidyti interesai" (kurie gali turėti nedidelius kaštus/gauti nedidelę naudą iš ES teisės) (žr. 6 skyrių). Bet palyginti maži priėjimo prie ETT kaštai reiškia, kad ES teisė buvo įrankis kai kurių interesų, kurie buvo nepakankamai reprezentuojami keliose nacionalinėse interesų atstovavimo sistemose, rėmimui (Pollack, 1997b). Pavyzdžiui, moterų grupės, profesinės sąjungos ir vartotojų grupės vertė nacionalinius teismus ir ETT plėtoti ir taikyti ES teisę lyčių lygybės, darbuotojų teisių ir vartotojų apsaugos srityse.

Antra, Stone'as Sweetas ir Brunellis (1998a, 1998b) tvirtina, kad prekes importuojančios ir eksportuojančios įmonės yra vyraujantys privatūs bylininkai ES teisinėje sistemoje. Šie interesantai turi ypatingų paskatų garantuoti efektyvų laisvo prekių ir paslaugų judėjimo taikymą ir turi pakankamų išteklių imtis visų veiksmų, kad pasiektų ETT. Stone'o Sweeto ir Brunellio nuomone, vidutinė metinė prekybos tarp ES valstybių narių apimtis, kurią jie naudoja kaip rodiklį transnacionalinių ekonominių interesų kiekvienoje valstybėje narėje lygiui nustatyti, yra geriausias valstybių narių kreipimosi į ETT per metus pranašautojas (plg. Golub, 1996d). Be to, kadangi šie bylininkai turi konkrečių politikos interesų, egzistuoja svarbus ryšys tarp prekybos tarp ES valstybių narių apimties ir preliminarių nutarimų, turiniu susijusių su vidaus rinkos veikimu ir reguliavimu (Stone Sweet ir Brunell, 1998a, p. 75).

Trečia, kita transnacionalinė asmenų grupė, ypač suinteresuota ES teisinės sistemos išplėtojimu, yra už ETT ribų esančios „teisinės bendruomenės" (Weiler, 1994). Europos integracijos procesą visų pirma skatina elitas, ir ši taisyklė, kaip ir politinėje bei socialinėje srityje, galioja ir teisinėje srityje. Be to, teisinė Europos bendruomenė jau smarkiai yra integruota ekonominėje ir socialinėje srityje, ir dėl to yra ypač suinteresuota skatinti tolesnę Europos teisinę bei politinę integraciją, kuri paremtų jos veiklą. Steinas (1981) teigia, kad į veikėjų, aktyviai skatinusių ES teisės raidą, sąrašą galima įtraukti Komisijos Teisinę tarnybą, Tarybos Teisės tarybą, nacionalinių ministerijų teisininkus, advokatus, dalyvaujančius nacionaliniuose teismuose nagrinėjamose bylose, teisės mokslininkus ir rašančiuosius apie teisę bei politinių pozicijų teisines nuostatas. Weileris (1994) taip pat nurodo, kad teisininkai akademikai, ypač kontinentinėje Europoje, dažnai tampa „doktrinos sergėtojais". Keliose valstybėse tai suteikė teisę teisininkų profesūrai vaidinti pagrindinį vaidmenį ES teisinių normų pripažinime nacionaliniams teismams pateikiant idėjas ir argumentus, leidžiančius suderinti ES ir nacionalines konstitucines doktrinas.

Kitaip tariant, šis paaiškinimas yra loginė bendrųjų Europos integracijos teorijų, pabrėžiančių transnacionalinės socialinės ir ekonominės veiklos vaidmenį skatinant integraciją, tokių kaip neofunkcionalizmas, tąsa (pvz., Stone Sweet ir Sandholtz, 1997; taip pat žr. 1 skyrių). Nepaisant to, šiam paaiškinimui iškyla tokių pat sunkumų kaip ir minėtoms bendroms Europos integracijos teorijoms. Jis per daug pabrėžia viršnacionalinių institucijų ir transnacionalinių interesų autonomiją skatinant ES integraciją. Šie mokslininkai tvirtina, kad kai transnacionalinė veikla ir viršnacionalinės institucijos buvo paleistos nuo saito, nacionalinės vyriausybės mažai ką begali čia padaryti, norėdamos jas sustabdyti (Pierson, 1996). Vis dėlto nacionalinės vyriausybės yra sutarčių signatarės, ir jei jos būtų išprovokuotos, galėtų apriboti ETT galias ir iš naujo apibrėžti ES Konstitucijos esmę. Kitaip tariant, kaip ir ETT bei nacionalinių teismų atveju, egzistuoja strateginiai suvaržymai transnacionalinių suinteresuotųjų veiklai.

Strateginė valstybių narių vyriausybių elgsena

Keletas mokslininkų tvirtino, kad ES Konstitucijos raida buvo sąmoninga nacionalinių vyriausybių strategija (pvz., Garrett, 1992, 1995a; Garrett ir Weingast, 1993; Cooter ir Drexl, 1994; Garrett *et al.*, 1998; Kelemen, 2001).

Jie teigia, kad vyriausybės sąmoningai leido ETT, nacionaliniams teismams ir transnacionaliniams bylininkams skatinti teisinę ES integraciją, nes toks buvo vyriausybių politinis ir ekonominis interesas. Kita šio paaiškinimo pusė yra ta, kad jei ETT arba nacionaliniai teismai veiks priešingai vyriausybės interesams, šios paprasčiausiai ignoruos sprendimą. Stipraus susidūrimo tarp nacionalinės vyriausybės ir ETT arba nacionalinių teismų dėl ES teisinių klausimų atvejai yra reti, bet tai nereiškia, kad vyriausybės, susidūrusios su teismų aktyvizmu, nebeturi galių. Teigiami yra du dalykai: teismai elgiasi atsargiai, kad nepriimtų sprendimų, keliančių grėsmę vyriausybės interesams ir vyriausybės priima prieš jas nukreiptus sprendimus, nes paiso savo ilgalaikių interesų.

Pirmuoju klausimu Garrettas ir Weingastas aiškina (1993, p. 201–202), kodėl teismai susilaiko:

> Teisinės sistemos įtvirtinimas platesnėje politinėje struktūroje teismo veiksmų laisvei uždeda tiesioginius suvaržymus, net tokiam konstituciškai nepriklausomam teismui kaip Jungtinių Valstijų Aukščiausiasis Teismas ... to priežastis yra tai, jog politiniai veikėjai turi įvairių kanalų, kuriais gali pakeisti arba apriboti teismų vaidmenį ... *tokios reakcijos galimybė verčia savo nepriklausomybę ir legitimumą siekiantį išlaikyti teismą neperžengti savo veiksmų laisvės ribų.*

Jeigu teismai yra strateginiai veikėjai, jie yra varžomi potencialios grėsmės iš vyriausybės pusės, pavyzdžiui, ES Sutarties reformos arba naujų teisės aktų priėmimo. Pavyzdžiui, susidūręs su kelių nacionalinių vyriausybių opozicija, ETT atsisakė įvesti horizontalaus tiesioginio direktyvų veikimo nuostatą, nepaisydamas kelių generalinių advokatų ir daugelio teisininkų akademikų nuomonės.

Antru klausimu Garrettas (1995a) pasiūlė paprastą modelį, kuris paaiškina, kodėl vyriausybės dažnai priima ETT sprendimus, nukreiptus prieš jas. Modelis postuluoja, kad vyriausybės atsižvelgia į du pagrindinius veiksnius – politinę nuo ETT sprendimo nukentėjusios pramonės šakos įtaką nacionaliniu mastu ir potencialią naudą iš sprendimo visai nacionalinei ekonomikai. Jeigu konkreti pramonės šaka šalies viduje nedaro didelės įtakos, o bendri ekonominiai laimėjimai dideli, vyriausybės pritars ETT sprendimui ir taikstysis su vietinės pramonės skundais. Pavyzdžiui, *Cassis de Dijon* bylos sprendime, kaip teigia Garrettas, Vokietijos vyriausybė priėmė sprendimą, kuris pakenkė (jos ganėtinai nedidelei) alkoholio pramonei, nes visa Vokietijos ekonomika turėjo laimėti iš prekybos liberalizavimo, kuris atsirado dėl abipusio pripažinimo principo. Priešingai, jei kalbama apie šalies viduje įtakingą pramonės šaką ir mažą ben-

drą ekonominę naudą, vyriausybė atvirai išsisukinės nuo ETT sprendimo. Tačiau tokia situacija pasitaiko retai, kadangi ETT elgiasi atsargiai, kai siekia išvengti tokių atvejų. To reikšmė yra ta, jog *Cassis de Dijon* bylos atveju ETT laukė tinkamos bylos atsiradimo Teisme, kad jos dėka galėtų nustatyti abipusio pripažinimo principą (dėl panašaus ETT elgsenos modelio tarptautinių prekybos ginčų atveju žr. Kelemen, 2001).

Susitelkus ties nacionalinių vyriausybių centriškumu ES teisinėje sistemoje ir jų veiksmus apibūdinus kaip labai racionalius, šie paaiškinimai turi tų pačių trūkumų kaip ir tarpvyriausybiniai ES integracijos paaiškinimai (žr. 1 skyrių). Empiriniame lygmenyje egzistuoja nemažai įrodymų, kad ETT ir nacionaliniai teismai dažnai priimdavo sprendimus, kuriems vyriausybės prieštaravo, ir kurie turėjo neigiamą poveikį nacionalinės ekonomikos konkurencingumui bendrojoje rinkoje (Mattli ir Slaughter, 1995). Teoriškai tai galima paaiškinti faktu, kad vyriausybės neturi tobulos informacijos apie galimus sprendimų delegavimo ETT ir nacionaliniams teismams padarinius (žr. Alter, 2001, p. 182–208; plg. Pierson, 1996). Pavyzdžiui, kai buvo pasirašyta ES Sutartis, tik nedaugelis vyriausybių suvokė, kad ES gali būti įvestos tiesioginio veikimo ir ES teisės viršenybės doktrinos arba nedaugelis numatė potencialų 234 straipsnyje numatytos procedūros poveikį (Alter, 1998b).

Vėlesniame darbe Garrettas *et al.* (1998) pripažino, kad vyriausybės negali visiškai ignoruoti joms nepalankių sprendimų. Pavyzdžiui, atvejais, kada ES sutarčių nuostatos yra aiškios, o teisiniai precedentai yra tvirti, vyriausybei nepalankaus sprendimo ignoravimo kaštai (grėsmės kėlimo patiems ES pagrindams prasme) būtų aukšti. Kitaip tariant, nors nacionalinės vyriausybės elgiasi strategiškai, jos yra veikiamos ilgalaikių suvaržymų, kurie yra leidimo ETT plėtoti savo teisinius precedentus ir normas rezultatas. Vis dėlto pagrindinis Garretto *et al.* argumentas išlieka: ETT yra labai suvaržytas, jei potencialūs kaštai galingai nacionalinei rinkėjų grupei yra dideli arba jei tikėtina, kad didelę dalį vyriausybių ETT sprendimas paveiks neigiamai. Pavyzdžiui, *Barberio* bylos sprendimas dėl moterų ir vyrų lygių teisių į pensiją primetė didelius kaštus visoms vyriausybėms. Atsakydamos vyriausybės pridėjo protokolą prie Sutarties, kuris užtikrino, kad sprendimai nebus retrospektyviai taikomi. Atsižvelgdamas į šį protokolą, ETT sumažino savo aktyvumą šioje srityje, nors savo veiklą išplėtė kitose teisių į pensiją srityse (plg. Pollack, 2003, p. 360–372).

Išvada: nežinomas tikslas ar atsirandanti pusiausvyra?

ES turi teisinį konstitucinį rėmą, kuris apima dvi pagrindines federalinės teisinės sistemos doktrinas: tiesioginio veikimo visų Sąjungos fizinių ir juridinių asmenų atžvilgiu ir ES teisės viršenybės nacionalinei teisei bei konstitucijoms doktrinas. Be to, Europos Bendrijų Teisingumo Teismas ES yra galingas konstitucinis ir administracinis teismas, prižiūrintis ES teisės įgyvendinimą ir sekantis ES institucijų veiklą.

Nesutariama dėl to, kaip visa tai įvyko. Greičiausiai kiekviename iš anksčiau pateiktų aiškinimų yra dalis tiesos. Kita vertus, politiniai veikėjai – nacionalinė vyriausybė, ETT, nacionaliniai teismai ir transnacionaliniai bylininkai – turi konkrečių interesų ir politinių tikslų. Kita vertus, šie veikėjai yra varžomi savo kultūrinio, institucinio, politinio ir informacinio konteksto (iš aplinkos ateinančių suvaržymų) ir kitų sistemoje veikiančių veikėjų interesų (strateginių suvaržymų). Nepaisant to, specialioje „galimybių nišoje" veikėjai gali sumodeliuoti savo aplinką, pavyzdžiui, reformuoti institucines struktūras, nustatyti institucines normas ar pakeisti nacionalines teisines kultūras.

Kaip buvo parodyta diskusijoje apie bendras teisminės politikos teorijas, teismai vienose institucinėse sistemose turi daugiau veiksmų laisvės nei kitose. ETT turi palyginti didelę veiksmų laisvę, nes egzistuoja tik nedidelė tikimybė, jog bus pakeista ES Sutartis ir apribotos ETT galios arba kad bus priimti nauji teisės aktai, kurie panaikintų konkrečius Teismo sprendimus. Kadangi ES sistemoje yra daug veikėjų, turinčių *veto* teisę, bent viena valstybė narė, Komisija, Europos Parlamentas ar galingų transnacionalinių ekonominių veikėjų grupė gali blokuoti ETT galių sumažinimą arba konkrečių jo sprendimų panaikinimą.

Tačiau ETT neturi išsamios informacijos apie tai, kaip kiti veikėjai reaguos į jo sprendimus. Pavyzdžiui, vyriausybės dirba trumpesnį laiką nei teismai, kadangi jos perrenkamos kas keleri metai. Tai reiškia, kad vyriausybės mažiau suinteresuotos ilgalaikiais galių delegavimo ETT padariniais nei iš karto pasireiškiančia politine sprendimų svarba. Bet tai taip pat reiškia, kad ETT nėra tikras dėl to, kurie klausimai kuriose valstybėse taps politiškai svarbūs.

Šis teisminės politikos žaidimas nulėmė neišsamios konstitucijos atsiradimą. Pavyzdžiui, ES neturi teisių bilio ir liks neaišku, kam priskiriamos konkrečios kompetencijos, kol nebus ratifikuota Sutartis dėl Konstitucijos Europai ir ja kažkiek laiko nebus vadovaujamasi. Todėl Weileris (1993) teigia, kad ES turi „nežinomą tikslą" (plg. Shonfield, 1973).

Vis dėlto teorinė šio skyriaus analizė rodo, kad dabartinė konstitucinė struktūra jau yra ganėtinai stabilios pusiausvyros būsenoje: viena vertus, egzistuoja balansas tarp ETT/nacionalinių teismų veiksmų laisvės, o kita vertus, sąmoningas nacionalinių vyriausybių sprendimas įtvirtinti įstatymo viršenybės principą, kuris suteiktų galimybę plėtoti ekonominę integraciją. Ji eina išvien su atsirandančia pusiausvyra vertikaliame kompetencijų paskirstyme (aptartame 1 skyriuje). Šitaip konstitucinis susitarimas, susijęs su rinkos reguliavimo kompetencijų paskirstymu europiniame lygmenyje, remiasi stabilia sutarčių šioje politikos srityje įgyvendinimo struktūra. Negana to, šių paralelinių pusiausvyrų *de facto* egzistavimas įgalino Konventą dėl Europos ateities ir 2003–2004 m. tarpvyriausybinę konferenciją kodifikuoti pagrindinius ES susitarimo elementus viename konstituciniame tekste be didelių ginčų (konferencijoje dominavo ginčai dėl ES institucinės sandaros, pavyzdžiui, dėl balsų svorio Taryboje, o ne dėl kompetencijų paskirstymo tarp ES ir valstybių narių bei jų kontrolės).

Nepaisant to, ši pusiausvyra gali būti suardyta viešosios nuomonės, partijų konkurencijos ir ideologijos, interesų grupių politikos ir kitų pokyčių, kurie galėtų paskatinti ES judėti link grynos federalinės konstitucinės sistemos arba galėtų pasireikšti konstituciniu žingsniu atgal (kaip nutiko su Vokietijos Konstitucinio Teismo sprendimu dėl Mastrichto sutarties). Daug kas priklauso nuo politinio institucinės politikos konteksto, kuris bus aptartas šios knygos II dalyje.

II DALIS

POLITIKA

5 SKYRIUS

VIEŠOJI NUOMONĖ

Socialinio politikos pagrindo teorijos
Visuomenės parama Europos Sąjungai
Didesnė ar mažesnė integracija: Už ar prieš Europą?
Kokia turėtų būti ES veikla: Kairės ar dešinės Europa?
Rinkiminis ryšys: dviejų dimensijų sąsaja
Išvada: ES pliuralistinė visuomenė

Piliečių požiūris į Europos integraciją ir ES institucijas bei politikas tampa vis svarbesnis. ES tampant vis labiau integruotai, visuomenės ima kelti vis daugiau klausimų. Europos politiniai lyderiai ir nacionaliniame, ir europiniame lygmenyje gyvena naujoje strateginėje aplinkoje, kurioje veiksmai ES lygmenyje yra labai suvaržyti rinkėjų prioritetų. Taigi supratimas, kaip formuojasi piliečių prioritetai dėl Europos integracijos, šiandien yra būtinas siekiant suprasti tolesnės integracijos galimybę ir politinio konflikto ES politikos formavime linijas.

Socialinio politikos pagrindo teorijos

Kiekvienas žmogus turi tam tikrų įsitikinimų, nuomonių, vertybių ir interesų, susijusių su politiniu procesu. Šie politiniai prioritetai dažnai kyla iš gilių istorinių ar kultūrinių identitetų, tokių kaip tautybė, religija ar kalba. Politinius prioritetus taip pat nulemia ekonominiai interesai – atsižvelgiama į tai, ar tam tikra politika padidins asmens pajamas. Neišvengiamai skirtingi individai ir socialinės grupės turi skirtingus prioritetus, kurie ir nulemia konkurenciją politiniame procese.

„Takoskyrų modelis" politikoje tvirtina, kad vykstant politinės sistemos raidai politiniai pasidalijimai atsiranda „kritinėse susijungimo vietose" (Lipset ir Rokkan, 1967). Pavyzdžiui, Europoje XVIII ir XIX a. pradžioje demokratinė revoliucija sukėlė konfliktą tarp Bažnyčios ir valstybės (pasidalijimas tarp liberalų ir konservatorių), o pramonės revoliucija XIX a. darbininkus priešpriešino kapitalo savininkams (pasidalijimas tarp

socialistų ir liberalų/konservatorių). Pagal Lipseto-Rokkano modelį suvokiant socialinį ES politikos pagrindą ES galima išskirti dvi pagrindines takoskyras – nacionalinę/teritorinę ir transnacionalinę/socioekonominę. Pirma, bendros teritorijos, istorinės patirties, masinės kultūros, teisių ir pareigų bei nacionalinės ekonomikos derinys sudaro galingą jėgą, individą siejančią su nacionaline valstybe (Smith, 1991, p. 14). Dėl to ES visuomenė yra padalyta pagal nacionalines ribas – tarp ES valstybių narių, kuriose vyksta daugybė individualių socialinių sąveikų bei potyrių ir formuojasi interesai bei identifikacija (plg. Lijphart, 1977). Ši nacionalinė/teritorinė takoskyra ES politikoje atsiranda, kai individai iš skirtingų valstybių remia skirtingus klausimo, esančio politinėje darbotvarkėje, aspektus, pavyzdžiui, kai viena nacionalinė grupė išlošia kitos nacionalinės grupės sąskaita.

Antra, šios nacionalinės ribos sutampa su nematomais viršnacionaliniais pasidalijimais. Kai kuriais ES darbotvarkės klausimais piliečių grupės vienoje ES valstybėje turės daugiau bendro su kita panašia grupe, esančia kitoje nacionalinėje valstybėje, nei su likusia savo pačių nacionalinės valstybės visuomenės dalimi. Pavyzdžiui, Nyderlandų ir Vengrijos ūkininkai turi vieną interesą ginti bendrą žemės ūkio politiką prieš Nyderlandų ir Vengrijos vartotojus. Viršnacionalines takoskyras gali paskatinti tradiciniai socialiniai pasidalijimai, tokie kaip klasė, bet ji gali atsirasti ir dėl naujesnių pasidalijimų „konkrečiu klausimu", tokiu kaip postmaterializmas, amžius, švietimas ir informacija. Šie viršnacionaliniai klausimai ne tokie akivaizdūs ES politikoje kaip nacionalinė teritorinė takoskyra, bet ES ėmus ekonominį perskirstymą vykdyti daugiau tarp funkcinių grupių (pavyzdžiui, ES socialinė politika) bei socialinių ir politinių vertybių (pavyzdžiui, ES aplinkos politika), o ne tarp teritorinių grupių, jie tampa vis svarbesni.

Šios idėjos paaiškina, kodėl skirtingos valstybės ir socialinės grupės turi skirtingus interesus ES politikos atžvilgiu, bet jie nepaaiškina, kaip šios pažiūros ilgainiui keičiasi. Tam mes galime apsvarstyti Davido Eastono (1965, 1975) „afektyvios" ir „utilitarinės" paramos politinėms institucijoms teoriją. „Afektyvi" parama yra ideologinis ir nematerialus prisirišimas prie politinių institucijų, o utilitarinė parama yra įsitikinimas, kad institucijos atitinka individo ekonominius ar politinius interesus. Eastonas šių dviejų paramos tipų netraktuoja kaip besivaržančių ar nesuderinamų, bet mano, kad jos yra susijusios. Jo idėja buvo ta, kad piliečių afektyvi parama institucijoms suteikia pagrindinį geros valios šaltinį. Kai ku-

riems piliečiams būdingas aukštas pagrindinės paramos lygis, tuo tarpu kitiems – žemas lygis. Jei pilietis mano, kad institucija veikia jo interesų naudai (prieš jo interesus), šis pagrindinis paramos lygis padidės (sumažės). Taigi ulititariniai kaštų-naudos apskaičiavimai nulems, ar pagrindinis paramos lygis ilgainiui didės, ar mažės.

Šiame skyriuje pirmiausiai bus aptariami bendri paramos Europos integracijai modeliai. Tada bus apsvarstyti įvairūs paramos Europos integracijai aiškinimai („už ar prieš Europą"). Toliau bus analizuojamas klausimas, kaip socioekonominė Europos visuomenės struktūra suformuoja piliečių požiūrius į ES politinės darbotvarkės kryptį (už kairės ar už dešinės Europą?). Sujungus atsakymus į šiuos klausimus, iškyla dvimatis ES politikos vaizdas. Tai nauja aplinka Europos politiniams elitams, kurie turi varžytis dėl rinkėjų paramos jų politikoms ES atžvilgiu ir pačioje ES.

Visuomenės parama Europos Sąjungai: leidžiamojo konsensuso žlugimas

XX a. šeštąjį ir septintąjį dešimtmečiais Lindbergas ir Scheingoldas (1970), remdamiesi Paryžiaus ir Romos sutartimis, tvirtino, kad tuo metu tarp Europos piliečių egzistavo Europos integracijai palankus „leidžiamasis konsensusas". Šio termino autorius yra V.O. Key'us (1961), šį terminą vartojęs Amerikos visuomenės paramai tam tikriems valdžios veiksmams, ypač tarptautiniuose reikaluose, apibūdinti. Toks pat reiškinys buvo pastebimas ir valstybių narių, Europos Bendrijos steigėjų, visuomenėse. Inglehartas (1970b, p. 773) tai paaiškino taip:

> Vyravo palankus požiūris į dalyką, kuris kaip politinis klausimas nekėlė daug prieštaravimų ir leido nacionaliniams sprendimų priėmėjams laisvai imtis veiksmų, palankių integracijai, jeigu jie to norėjo, bet kartu paliko plačią pasirinkimo laisvę.

Kitais žodžiais tariant, dauguma Europos piliečių visose valstybėse narėse arba nesidomėjo Europos integracija, arba neturėjo nuomonės dėl savo valdžios veiksmų šiuo klausimu, arba apskritai palaikė valdžios pastangas skatinti tolesnę integraciją.

Vis dėlto šiais teiginiais negalima pasikliauti nepatvirtinus jų tyrimų duomenimis. Nuo 1973 metų Europos Komisija kas šeši mėnesiai vykdė europinio masto visuomenės nuomonės apklausas, kurias atlikdavo privačios visuomenės apklausų agentūros. Kiekvienoje valstybėje narėje ap-

klausai būdavo atrenkama apie 1000 žmonių. Taigi šios Eurobarometro apklausos pateikia daugybę duomenų piliečių požiūriams į Europos integraciją tirti. Kaip nacionalinė valdžia atsižvelgia į nacionalines visuomenės apklausas, taip ir Europos Komisija, Europos Parlamentas, ES Taryba ir net Europos Teisingumo Teismas atidžiai seka šias visuomenės nuomonės apklausas, kad įvertintų paramos tolesnei ES integracijai ar specifinei ES politikai lygį arba opoziciją jai.

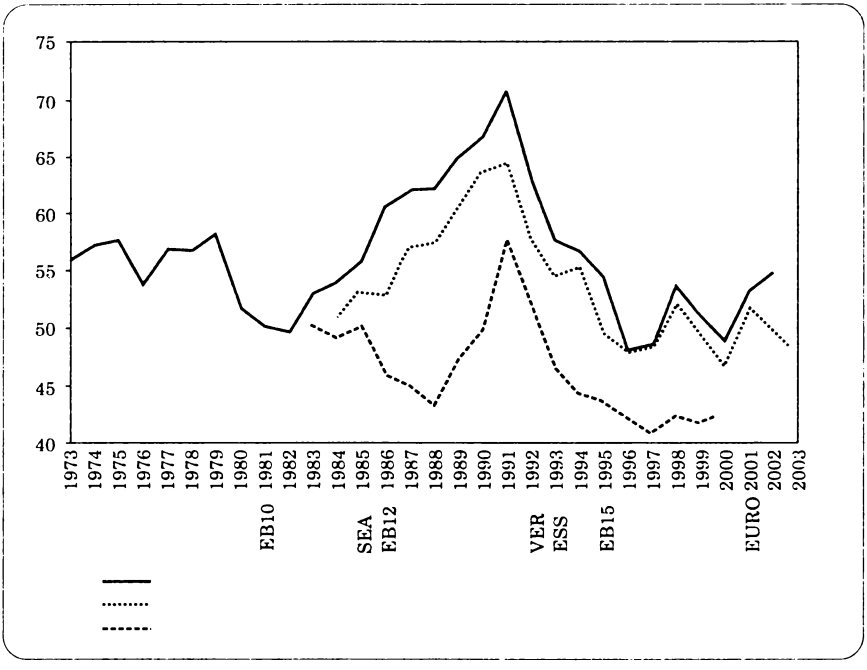
Daugumoje Eurobarometro apklausų užduodami trys klausimai:

- *Narystė.* Bendrai paėmus, ar manote, kad [jūsų valstybės] narystė bendrojoje rinkoje/Europos Bendrijoje/Europos Sąjungoje yra „geras dalykas", „blogas dalykas" ar „nei geras, nei blogas dalykas"?
- *Nauda.* Bendrai paėmus, ar pasakytumėte, kad [jūsų valstybė] iš esmės gavo naudos, ar ne dėl savo buvimo Europos Sąjungos nare? (atsakykite: „gavo naudos", „negavo naudos", „nežinau").
- *Europos Parlamento galios.* Ar Jūs asmeniškai norėtumėte, kad Europos Parlamentas vaidintų svarbesnį ar mažiau svarbų vaidmenį nei jis vaidina dabar? (atsakykite „svarbesnį", „maždaug tokį patį", „mažiau svarbų", „nežinau").

Pirmas ir antras klausimai gali atrodyti gana panašūs, tačiau jie nustato šiek tiek skirtingus dalykus. Asmuo gali negalvoti, kad jo valstybė dabar gauna naudos iš ES, bet jis gali palankiai žiūrėti į narystę ES dėl politinių priežasčių arba todėl, kad tikisi gauti naudos ateityje. Antraip asmuo gali pripažinti ekonominę naudą iš narystės ES, bet kartu būti nusistatęs prieš narystę ES dėl savo susirūpinimo tolesne politine integracija arba dėl ES institucijų demokratinės atskaitomybės trūkumo. Štai čia svarbus trečiasis klausimas, kadangi daugiau galių vienintelei renkamai ES institucijai suteikimas yra plačiai pripažįstamas kaip geriausias būdas padidinti ES atskaitomybę.

Kaip rodo 5.1 schema, XX a. aštuntojo dešimtmečio pradžioje tik truputis daugiau nei 50 proc. ES visuomenės palankiai žiūrėjo į savo valstybės narystę ES. XX a. devintąjį dešimtmetį parama Europos integracijai nuolat didėjo, šis didėjimas turbūt buvo visuomenės domėjimosi „1992 m. programa" – bendrosios rinkos užbaigimo iki 1992 m. pabaigos projektu rezultatas (Inglehart ir Reif, 1991; taip pat žr. 8 skyrių). Aukščiausią tašką parama pasiekė 1991 m., kai už savo valstybių narystę Europos Sąjungoje pasisakė 71 proc. gyventojų, o 65 proc. gyventojų manė, kad jų valstybė gavo naudos iš buvimo ES nare. Entuziazmas dėl didesnių galių Eu-

5.1 SCHEMA. Visuomenės parama Europos integracijai, 1973–2003 (proc.)



Pastaba. EB10, EB12, EB15 = ES padidėjimas iki 10, 12, 15 valstybių narių. SEA = Suvestinis Europos aktas. VER = vieninga Europos rinka. Mastrichto sutartis = Europos Sąjungos sutartis. EURO = euro banknotų ir monetų įvedimas.

ropos Parlamentui suteikimo pradėjo augti truputį vėliau, bet staigiai pašoko po trečiųjų Europos Parlamento rinkimų 1989 metais. Viršūnę jis pasiekė 1991 m., kai 58 proc. respondentų norėjo, jog Europos Parlamentui būtų suteikta daugiau galių. Visi trys rodikliai smuko ir iki šios dienos yra žemo lygio nepaisant tam tikrų metinių svyravimų.

Plačiai paplitusi opozicija ES pirmiausiai išryškėjo Mastrichto sutarties ratifikavimo proceso metu 1992 ir 1993 m. per referendumus Prancūzijoje, Danijoje ir Airijoje, per daugybę balsavimų Bendruomenių Rūmuose Jungtinėje Karalystėje ir Vokietijos Konstitucinio Teismo mestame iššūkyje Mastrichto sutarčiai. Ši opozicija tęsėsi ir pasireiškė balsų atidavimu antieuropietiškoms partijoms 1994 m. rinkimuose į Europos Parlamentą, 1994 m. referendumuose dėl prisijungimo prie ES Austrijoje, Suomijoje, Švedijoje ir Norvegijoje, 1995 ir 1996 m. Europos rinkimuose Austrijoje, Švedijoje ir Suomijoje, visuomenės nuomonės apklausose dėl ekonominės ir

pinigų sąjungos 1999 m. ir pirmuosiuose Europos Parlamento rinkimuose išsiplėtusioje ES 2004 metais.

Jei pirmaisiais Europos integracijos dešimtmečiais egzistavo „leidžiamasis konsensusas", dabar jo nebeliko (plg. Niedermayer, 1995a). Kaip Franklinas *et al.* (1994) vaizdingai išsireiškė, antieuropietiškas „butelis" pagaliau buvo „atkimštas". Piliečiai dabar kur kas daugiau žino europinio lygmens politikas ir įvykius ir yra žymiai mažesnė tikimybė, kad jie aklai seks vyriausybių pozicijomis (Franklin ir Wlezien, 1997). Taigi kaip galima paaiškinti bendros visuomenės paramos integracijai nuosmukį? Ar taip atsitiko su visomis visuomenėmis ir visomis socialinėmis grupėmis? Norėdami atsakyti į šiuos klausimus turime paanalizuoti, kaip piliečių parama ES skiriasi įvairiose valstybėse narėse, socialinėse grupėse ir laike.

Didesnė ar mažesnė integracija: Už ar prieš Europą?

Kaip ir daugelio politinių sistemų raida nacionaliniu lygiu (Rokkan, 1973), Europos integracija sukuria centro ir periferijos konfliktą tarp tų grupių, kurių interesams ekonominė ir politinė integracija kelia grėsmę, ir tų, kurių interesams ji tarnauja. ES šis konfliktas iš esmės kyla tarp nacionalinių interesų, bet jis sujungė ir transnacionalinius socioekonominius pasidalijimus, tokius kaip klasinė takoskyra, ir naujus socialinius bei vertybinius pasidalijimus. Pirmiausiai bus apžvelgti nacionaliniai interesai ir identitetai, vėliau nagrinėjami ekonominiai interesai ir kiti transnacionaliniai socialiniai bei politiniai pasidalijimai.

Nacionaliniai pasidalijimai

Be teritorinių ribų tarp valstybių narių egzistuoja daugybė Europą dalijančių interesų ir tradicijų. Iš jų galima paminėti:

- *Kultūrinius skirtumus* – tai stiprus ir silpnas nacionalinis identitetas, lotynai ir vokiečiai, katalikai ir protestantai, Šiaurė ir Pietūs, Rytai ir Vakarai, aukšto pasitikėjimo ir žemo pasitikėjimo visuomenės, homogeniškos ir multietninės visuomenės (Almond ir Verba, 1963; Rokkan, 1973; Inglehart, 1991).
- *Ekonominius skirtumus* – tai turtingieji ir vargšai, miesto ir kaimo, pramoniniai ir žemės ūkio, pagrįsti paslaugomis ir pagrįsti gamy-

ba, centras ir periferija, aukštas nedarbas ir žemas nedarbas, didelė ir maža pajamų nelygybė, energijos gamintojai ir energijos vartotojai (žr. Gourevitch, 1989; Krugman, 1991; Cole ir Cole, 1997).

- *Politinius skirtumus* – tai didelės ir mažos visuomenės, senos ir jaunos demokratinės tradicijos, mažoritarinis ir konsensualinis, korporatyvistinis ir pliuralistinis, anglosaksiškas ir Reino valstybių kapitalizmo modeliai (pvz., Lijphart, 1984; Esping-Anderson, 1990; Lange ir Meadwell, 1991; Hall ir Sockice, 2001).

Šie skirtumai sudaro sudėtingą nacionalinių požiūrių į Europos integraciją modelį.

5.1 lentelė rodo EB/ES valstybių narių paramą narystei trimis laiko momentais: XX a. devintojo dešimtmečio pradžioje, XX a. paskutinio dešimtmečio pradžioje ir 2003 metais. Šiais laiko momentais esama didelio paramos lygio tarp ES valstybių narių skirtumo. Italijos, Airijos, Liuksemburgo ir Nyderlandų visuomenės buvo nuosekliausiai proeuropietiškos, o Austrijos, Suomijos, Švedijos, Jungtinės Karalystės ir Danijos visuomenės buvo nuosekliausiai skeptiškos narystės ES atžvilgiu. 2003 m. parama ES būsimose valstybėse narėse ir valstybėse kandidatėse buvo daugiau nei 10 proc. aukštesnė nei tuometinėse 15 valstybių narių. Įdomu, kad parama narystei buvo aukščiausia trijose valstybėse, kurios negalėjo įstoti į ES 2004 m. (Rumunijoje, Bulgarijoje ir Turkijoje). Be to, referendumuose dėl narystės ES didelė dalis žmonių balsavo „už" dešimtyje valstybėmis narėmis siekiančių tapti valstybių, nepaisant nemažo skepticizmo tarp šių valstybių piliečių.

Kalbant apie skirtumus laike, 1981–2003 ir 1991–2003 m. laikotarpiais pasireiškusių skirtumų analizėje išryškėja keli įdomūs dalykai. 1981–2003 m. laikotarpiu parama ES dramatiškiausiai pakito Airijoje, Danijoje ir Graikijoje – ji nuo labai mažo paramos lygio XX a. devintojo dešimtmečio pradžioje pakilo iki gana aukšto lygio 2003 metais. Kitame skalės gale per tą patį laikotarpį parama daugiausiai sumažėjo dviejose valstybėse ES steigėjose – Italijoje ir Nyderlanduose. 1991–2003 m. parama sumažėjo visose valstybėse narėse, išskyrus Švediją. Parama Austrijoje, Airijoje, Danijoje ir Liuksemburge sumažėjo tik šiek tiek, o Italijoje, Vokietijoje, Portugalijoje, Prancūzijoje, Nyderlanduose ir Jungtinėje Karalystėje sumažėjo daugiau nei 20 procentų. 2003 m. dauguma gyventojų narystę ES palaikė tik devyniose iš 15 valstybių narių!

5.1 lentelė. Tautybė ir Europos integracija

	Procentas žmonių, manančių, kad jų valstybės narystė EB/ES yra (bus) geras dalykas			Pokytis procentais	
	1981 (1986)	1991 (1995)	2003	1981/1986–2003	1991/1995–2003
Švedija	–	(38)	40	–	2
Austrija	–	(39)	35	–	-4
Airija	46	77	73	27	-4
Danija	30	62	57	27	-5
Liuksemburgas	78	84	77	-1	-7
Suomija	–	(50)	39	–	-11
Graikija	42	76	62	20	-14
Ispanija	(62)	78	62	0	-16
Belgija	50	75	56	6	-19
Italija	73	79	58	-15	-21
Vokietija	49	70	46	-3	-24
Portugalija	(60)	79	55	-5	-24
Prancūzija	52	71	44	-8	-27
Nyderlandai	76	89	62	-14	-27
Jungtinė Karalystė	24	57	28	4	-29
Visa ES	50	74	48	-2	-26
Rumunija	–	–	81	–	–
Bulgarija	–	–	73	–	–
Turkija	–	–	67	–	–
Kipras	–	–	59	–	–
Slovakija	–	–	58	–	–
Vengrija	–	–	56	–	–
Lietuva	–	–	55	–	–
Malta	–	–	55	–	–
Lenkija	–	–	52	–	–
Slovėnija	–	–	50	–	–
Latvija	–	–	46	–	–
Čekija	–	–	44	–	–
Estija	–	–	38	–	–
Visos būsimos valstybės narės ir valstybės kandidatės	–	–	62	–	–

Pastaba. 1981 m. Ispanijos ir Portugalijos duomenys paimti iš šiose valstybėse 1986 metais atliktos Eurobarometro apklausos. 1991 m. Austrijos, Suomijos ir Švedijos duomenys paimti iš pirmos šiose valstybėse 1995 m. atliktos Eurobarometro apklausos.

Šaltinis – *Eurobarometras*, Nr. 15 (1981 m. pavasaris), Nr. 25 (1986 m. pavasaris), Nr. 35 (1991 m. pavasaris), Nr. 43 (1995 m. pavasaris), Nr. 60 (2003 m. ruduo), CEE2003.4 (2003 m. ruduo).

Taigi kaip tai galima paaiškinti skirtingais kultūriniais, ekonominiais ir politiniais veiksniais? Jeigu pradėsime nuo *kultūrinių* veiksnių, tai pagrindinis veiksnys yra valstybės narystės Europos Sąjungoje trukmė. Valstybių steigėjų piliečiai XX a. šeštąjį dešimtmetį nebuvo nei aiškiai proeuropietiški, nei aiškiai antieuropietiški, bet dėl įvairių kultūrinių veiksnių šiose visuomenėse egzistavo aukštas pasitikėjimo lygis ir bendruomenės pojūtis (Inglehart, 1991; Niedermayer, 1995b). Šios vertybės leido nacionaliniams elitams pradėti integracijos procesą. Šiais veiksniais pagrįstas integracijos procesas turėjo socializuojantį efektą – kuo labiau visuomenės pratinosi prie integracijos idėjos, tuo labiau jos buvo pasiruošusios priimti integracijos padarinius, ir tai pamažu didino paramą Europos integracijai (Anderson ir Kalthenthaler, 1996; plg. Gabel, 1998b). Dėl to valstybių, kurios prisijungė pirmosios, t. y. Vokietijos, Prancūzijos, Italijos, Belgijos, Nyderlandų ir Liuksemburgo visuomenės XX a. devintąjį dešimtmetį ir paskutinio dešimtmečio pradžioje vidutiniškai labiau palaikė integraciją nei tų valstybių, kurios prisijungė vėliau, tai yra Airijos, Danijos ir Jungtinės Karalystės (1973 m.), Graikijos (1981 m.), Ispanijos ir Portugalijos (1986 m.), Austrijos, Suomijos ir Švedijos (1995 m.) visuomenės.

Apibendriname: nacionalinio identiteto stiprumas neatrodo susijęs su parama ES integracijai. Pavyzdžiui, Prancūzija ir Jungtinė Karalystė tradiciškai turėjo stiprius identitetus, bet Prancūzijos nacionalizmą sustiprino suvokimas, jog Prancūzija yra lyderė ir gauna apčiuopiamą naudą iš ES, o apie Jungtinę Karalystę galima pasakyti priešingai. Taigi prisirišimas prie savo šalies gali būti teigiamai arba neigiamai susijęs su parama ES, priklausomai nuo to, ar manoma, jog Europos integracija sustiprina, ar susilpnina nacionalinį identitetą (Diez Medrano ir Gutiérrez, 2001; Schild, 2001) arba jos nacionalines politines ar politikos formavimo institucijas (Martinotti ir Stefanizzi, 1995; van Keesbergen, 2000). Vis dėlto vis daugėja įrodymų, kad kiekvienoje valstybėje kuo stipresnis žmonių nacionalinio identiteto pojūtis, tuo dažniau žmonės Europos integraciją laiko grėsme savo nacionaliniam identitetui ir todėl tuo mažiau remia Europos integraciją (Kaltenthaler ir Anderson, 2001; McLaren, 2002; Carey, 2002; Marks ir Hooghe, 2003).

Pakalbėkime apie ekonominius veiksnius. Kai piliečiai daugiau sužino apie ES ekonomiką, jie ima suvokti, kiek jų nacionalinė ekonomika išlošia arba pralaimi dėl Europos integracijos. Vienas iš tokių klausimų yra: ar valstybė išlošia, ar pralaimi skirstant ES biudžeto lėšas, tokias kaip struktūrinių fondų ir bendros žemės ūkio politikos lėšos (Bosch ir New-

ton, 1995; Carrubba, 1997; Whitten *et al.*, 1998; žr. 9 skyrių)? Kitas klausimas yra: ar nacionalinė ekonomika laimi, ar pralaimi dėl prekybos liberalizavimo ES bendrojoje rinkoje (Eichenberg ir Dalton, 1993; Gabel ir Palmer, 1995; Anderson ir Reichert, 1996; žr. 8 skyrių)?

Sudėjus kartu, šie ekonominiai veiksniai padeda paaiškinti didelę dalį tarp valstybių steigėjų ir vėliau prisijungusių valstybių narių egzistuojančių utilitarinės paramos integracijai skirtumų (plg. Gabel ir Whitten, 1997; Gabel, 1998a). Pavyzdžiui, Vokietijos ir Nyderlandų ekonomika išlošia iš bendrosios rinkos, bet vis didesnė Vokietijos ir Nyderlandų visuomenės dalis sužino, kad Vokietijos ir Nyderlandų indėliai į ES biudžetą yra didžiausi. Priešingai, tarp XX a. devintojo dešimtmečio pradžioje ir XX a. paskutinio dešimtmečio pradžioje Graikijos, Airijos, Portugalijos, Ispanijos ir Italijos, kurių nacionalinės ekonomikos gauna naudos iš ES sanglaudos politikos, piliečių parama ES padidėjo (atitinkamai 34 proc., 31 proc., 19 proc., 16 proc. ir 6 proc.). Tačiau dėl 2004 m. ES plėtros esant radikalios sanglaudos politikos peržiūros galimybei parama ES smarkiai sumažėjo Italijoje, Ispanijoje, Portugalijoje ir Graikijoje. Airijoje paramos ES sumažėjimas nebuvo toks žymus, bet taip greičiausiai atsitiko dėl XX a. paskutiniame dešimtmetyje įvykusio Airijos ekonomikos augimo, kurį daugelis priskiria santykiniam Airijos patrauklumui verslui vieningoje rinkoje.

Galiausiai potenciali politinė nauda iš Europos integracijos skirtingai veikia nacionalines valstybes. Pavyzdžiui, Antrojo pasaulinio karo metu valstybės steigėjos buvo labiau fiziškai ir žmogiškųjų išteklių atžvilgiu nuniokotos nei vėliau prisijungusios valstybės, todėl jos turėjo didesnę politinę naudą iš potencialios taikos, kuri turėjo įsivyrauti dėl politinės ir ekonominės Europos integracijos (Gabel, 1998a). Jei valstybės narės neturi ilgos demokratinio kapitalizmo tradicijos, rinkėjai, palaikantys šį politinį tikslą, labiau yra linkę palaikyti Europos integraciją kaip priemonę šio tikslo įgyvendinimui skatinti. Priešingai, rinkėjai, gyvenantys tvirtas demokratines tradicijas turinčiose valstybėse, neturi tokios paskatos. Taigi šie veiksniai padeda paaiškinti bendrai paėmus didesnį paramos ES lygį Italijoje, Ispanijoje, Portugalijoje ir Graikijoje, palyginti su parama Jungtinėje Karalystėje, Danijoje ir Švedijoje (*ten pat*). Su tuo susijęs susirūpinimas dėl „demokratijos deficito" europiniame lygmenyje didesnę įtaką paramai ES padarė stiprias demokratines institucijas turinčiose valstybėse (Rohrschneider, 2002).

Apskritai paėmus, ES mastu piliečiai mažai žino apie ES: 1996 m. tik 16 proc. teigė, kad jie yra gerai informuoti apie ES ir tik 32 proc. sugebėjo teisingai atsakyti į keletą paprastų klausimų apie šią sąjungą (Eurobaro-

metras, Nr. 44.2bis). Šis „informacijos deficitas" nulemia, kad piliečiai, formuodami savo nuomonę apie Europos integraciją, remiasi nacionalinės politikos kontekstu (žr. Anderson, 1998; Sánchez-Cuenca, 2000; Bruter, 2004). Pavyzdžiui, Danijoje paramos ES lygį nulemia vyriausybės populiarumas, o ne partija, kurią žmonės palaiko. Kitose šalyse partija, kurią asmuo palaiko, ir partijos užimama pozicija Europos integracijos atžvilgiu turi stiprią įtaką tam, ar asmuo palaiko ES. Pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje Leiboristų partijos ir Konservatorių partijos pozicijos pasikeitimas XX a. devintojo dešimtmečio viduryje paveikė šių partijų rėmėjų pažiūras – leiboristų rinkėjai pirmą kartą tapo labiau proeuropietiški nei konservatorių rinkėjai (Carey, 2002a).

Vis dėlto valstybėse, kuriose vyko smarkūs vieši debatai dėl narystės ES, dažnai susiję su referendumais dėl ekonominės ir pinigų sąjungos ar sutarties reformų (kaip kad Danijoje, Švedijoje ir Airijoje), arba kuriose Europa buvo pagrindinis klausimas nacionaliniuose rinkimuose (kaip kad Austrijoje) žmonės daugiau žino apie ES. Aktyvūs vidaus debatai dėl Europos gali paaiškinti, kodėl šios valstybės yra vienintelės keturios valstybės, kuriose parama narystei ES tarp 1991–2003 m. sumažėjo mažiau nei 5 proc. Tose ES valstybėse, kuriose parama ES bendrai paėmus sumažėjo, politinis kontekstas gali tapti mažiau svarbus, piliečiams ėmus daugiau kvestionuoti savo vyriausybių ar partijų lyderių dažniausiai proeuropietiškas pažiūras.

Kiti politiniai veiksniai, būdingi konkrečioms valstybėms narėms, irgi atrodo, yra svarbūs. Prancūzijoje ir Vokietijoje didėjantis nerimas dėl liberalios ES reguliavimo politikų krypties galėjo turėti įtakos nuo XX a. paskutinio dešimtmečio mažėjančiai paramai ES (Brinegar *et al.*, 2002). Su tuo susijęs ir didėjantis įsisąmoninimas Vokietijoje ir Prancūzijoje po ES padidėjimo iki 25 valstybių narių ir kitoms valstybėms narėms (tokioms kaip Italija, Ispanija, Lenkija ir Nyderlandai) pareikalavus daugiau įtakos Briuselyje, kad tradicinės Prancūzijos – Vokietijos ašies interesai nebedominuoja ES.

Bet ką galima pasakyti apie Jungtinę Karalystę, kurios piliečiai, atrodo, daugeliu su Europa susijusių klausimų yra nutolę ir kuriai būdingas žemiausias paramos narystei ES lygis, didžiausias paramos nuosmukis per paskutinį dešimtmetį ir mažiausias žinių apie ES lygis? Jungtinė Karalystė įstojo į ES palyginti vėlai, bet vėlai įstojo ir daugelis kitų valstybių, pasižyminčių didesniu paramos ES lygiu. Jungtinė Karalystė turi ilgą demokratinę tradiciją ir stabilią nacionalinę vyriausybę, bet tai būdinga ir Danijai, Švedijai bei Nyderlandams. Be to, nuo XX a. devintojo dešimtmečio vidurio Jungtinė Karalystė laimėjo daugelį ginčų Briuselyje dėl ekonominės politi-

kos prieš Prancūziją ir Vokietiją. Vis dėlto egzistuoja keletas veiksnių, išskiriančių Jungtinę Karalystę iš likusios Europos: tai tradicinis britų prisirišimas prie angliškai kalbančio pasaulio, keleto stipriai antieuropietiškų laikraščių (kurių savininkai neslepia, jog jiems būdinga eurofobija) egzistavimas ir kovingas Vestminsterio politikos stilius, kuris, atrodo, verčia partijų lyderius pakurstyti giliai įsišaknijusius prietarus apie kultūrinę ir ekonominę Jungtinės Karalystės viršenybę kontinentinių valstybių atžvilgiu.

Visi anksčiau aptarti veiksniai taip pat padeda paaiškinti paramos ES skirtumus 2004 m. į ES įstojusiose valstybėse bei potencialiose būsimosiose valstybėse narėse ir tarp jų. Kultūrine prasme Čekija, Slovakija, Slovėnija, Vengrija ir Lenkija gali atrodyti daugiau Vakarų/Vidurio Europos kultūrinės tradicijos dalimi nei Baltijos ir Pietryčių Europos valstybės (Rumunija, Bulgarija, Turkija, Kipras). Vis dėlto šie kultūriniai veiksniai gali veikti ir priešinga kryptimi, Šiaurės Rytų ir Pietryčių Europos periferijos piliečiams labiau nei tradicinėje Europos širdyje gyvenantiems piliečiams trokštant būti Europos integracijos projekto dalimi (Laitin, 2000). Be to, šiose valstybėse ekonominis ir politinis Europos integracijos poveikis bei nacionalinio politinio ir ekonominio konteksto prigimtis lengvai atsveria kultūrinius veiksnius. Pavyzdžiui, pokomunistinėse valstybėse laisvą rinką palaikantys piliečiai, kurie yra ir ekonominio perėjimo proceso „laimėtojai", kur kas labiau linkę palaikyti Europos integraciją nei tie, kurie bijo tolesnių ekonominių pokyčių (Cichowski, 2000; Szczerbiak, 2001, Tucker *et al.*, 2002). Be to, dėl mažo informacijos apie ES prieinamumo daugelyje iš šių valstybių, vyriausybės ir partijų lyderių pripažįstama pozicija ir tai, kiek piliečiai pasitiki savo lyderiais, yra geresni paramos narystei ES prognozuotojai nei individų socioekonominiai bruožai (Kucia, 1999; Cichowski, 2000; Ehin, 2001). Taigi tai nulėmė, kad proeuropietiška partija ir politiniai elitai laimėjo prieš skeptiškai nusiteikusius piliečius referendumuose Lenkijoje, Latvijoje, Estijoje ir Slovakijoje.

Transnacionaliniai konfliktai: klasiniai interesai

Ekonominės integracijos procesas Europoje turi skirtingą poveikį skirtingiems individams (Eichengreen ir Frieden, 2001). *Interesuose ir integracijoje* („Interests and Integration") Matthew Gabelis (1998a), siekdamas paaiškinti, kaip tai veikia, pateikia teorinius rėmus (plg. Anderson ir Reichert, 1996; Gabel, 1998d).

Pirma, laisvas prekių judėjimas bendrojoje rinkoje atveria galimybes piliečiams, privačiame sektoriuje dirbantiems į eksportą orientuotoje gamyboje arba paslaugų pramonėje. Bendroji rinka atveria naujų galimybių įmonininkams, verslo savininkams ir kompanijų vadovams parduoti savo produktus kitose ES valstybėse narėse. Vis dėlto prekybos liberalizavimas sukuria naują konkurenciją neprekybiniuose sektoriuose (pavyzdžiui, viešajame sektoriuje), nacionalinę rinką aptarnaujančiuose sektoriuose (pavyzdžiui, smulkaus verslo mažmeninio pardavimo sektoriuje) arba konkuruojančiuose su importuojamomis prekėmis sektoriuose (pavyzdžiui, vietinėje gamyboje). Negana to, ES konkurencijos ir valstybės pagalbos politika meta naujų iššūkių darbo vietoms tose pramonės šakose, kurios remiasi vyriausybės subsidijomis ar protekcionistine prekybos politika (plg. Frieden, 1991; Smith ir Wanke, 1993).

Antra, laisvas kapitalo judėjimas ir vienoda valiuta atveria naujų investicijų galimybių kapitalo turintiems piliečiams arba, kitaip tariant, dideles asmenines pajamas gaunantiems piliečiams. Kapitalo liberalizavimas atveria sienas peržengiančią konkurenciją dėl investicijų, bet jei kvalifikuoti darbuotojai, siūlydami savo žinias, pritraukia investicijų, tai darbininkai pritraukia investicijų tik sutikę dirbti už mažesnį atlyginimą. Taigi kapitalo liberalizavimas padidina galimybes mažai apmokamiems darbininkams pritraukti investicijų, bet sukelia grėsmę darbininkams regionuose, kuriuose mokamas didelis darbo užmokestis, nes čia darbininkai gali nukentėti nuo kapitalo pasitraukimo. Ekonominės ir pinigų sąjungos fiskalinės politikos taisyklės skatina vyriausybes apriboti viešąsias išlaidas ir šitaip sukelti grėsmę aprūpinimo programoms, remiančioms mažai pajamų gaunančius piliečius ir bedarbius (žr. 10 skyrių).

Trečia, laisvas paslaugų ir asmenų judėjimas sukelia padidėjusią konkurenciją dėl darbo vietų visuose ekonomikos sektoriuose. Vis dėlto žmonės, turintys didelį „žmogiškąjį kapitalą", tokį kaip geras išsilavinimas, vadovaujamų postų užėmimas arba buvimas profesionalais, tai suvokia kaip galimybę panaudoti tuos išteklius savo statusui pagerinti. Kita vertus, nekvalifikuoti darbininkai tai linkę traktuoti kaip grėsmę savo darbo vietoms.

Ketvirta, bendra žemės ūkio politika (BŽŪP) yra vienintelė akivaizdžiai perskirstomoji ES politika (žr. 9 skyrių). BŽŪP subsidijų nauda yra sukoncentruojama vienos specifinės ekonominės grupės (ūkininkų) rankose, o jos kaštai yra padalyti ES mokesčių mokėtojams ir vartotojams. Nepaisant to, kai kurie ūkininkai gauna daugiau naudos iš BŽŪP nei kiti –

bendrai paėmus, dideles pajamas gaunantys ūkininkai yra linkę manyti, kad BŽŪP padeda jiems apsaugoti savo produkcijos rinkas ir subsidijuoja jų produkciją, o mažas pajamas gaunantys ūkininkai yra linkę manyti, kad BŽŪP neteikia jiems naudos.

Šis teorinis rėmas šiek tiek padeda paaiškinti socioekonominių požiūrių į Europos integraciją struktūrą. 5.2 lentelėje pateikiami aprašomieji klasių paramos ES duomenys, maždaug tais pačiais laikotarpiais, kaip nacionalinės paramos analizėje panaudoti duomenys. Duomenys parodo, kad individai, turintys geresnes profesijas, kur kas palankiau vertina Europos integraciją nei turintys prastesnes profesijas. Profesionalai (tokie kaip gydytojai, teisininkai ir buhalteriai, architektai ir universitetų profesoriai!), turintys bendrojoje rinkoje labai mobilias žinias, labiausiai pritaria integracijai; įmonių direktoriai ir aukštesnieji vadovai, turintys naujų pelno gavimo galimybių, irgi labiausiai pritaria integracijai. Šių dviejų grupių parama integracijai išgyveno mažiausią nuosmukį tarp 1991 ir 1999 metų.

5.2 LENTELĖ. Socialinė klasė ir Europos integracija

	Procentas žmonių, manančių, kad jų valstybės narystė EB/ES yra (bus) geras dalykas			Procentinis pokytis	
	1981	1991	1999	1981–1999	1991–1999
Darbdaviai/direktoriai/ aukštesnieji vadovai	71	88	73	2	–14
Profesionalai	62	86	69	7	–17
Tarnautojai	55	79	61	6	–19
Fizinį darbą dirbantys darbininkai	41	64	44	3	–20
Ūkininkai	56	72	50	–5	–21
Namų šeimininkai ir namų šeimininkės	47	71	51	4	–21
Smulkaus verslo savininkai	54	78	56	2	–22
Studentai	57	82	59	2	–23
Kvalifikuoti darbininkai	41	73	46	5	–26
Pensininkai	47	71	45	–3	–26
Nedirbantys	44	69	41	–3	–28

Pastaba. 1981 m. buvo padarytas atskyrimas tarp nekvalifikuotų ir kvalifikuotų darbininkų, taigi lentelėje pateikti 1981 m. šių dviejų socialinių grupių duomenys yra visų fizinį darbą dirbančių darbininkų tais metais skaičius.

Šaltinis – *Eurobarometras*, Nr. 15 (1981 m. pavasaris), Nr. 35 (1991 m. pavasaris), Nr. 51 (1999 m. pavasaris).

Tarnautojai (sudarantys daugiau nei 15 proc. ES rinkėjų) apskritai mažiau remia integraciją, bet labiau nei smulkaus verslo savininkai, kurie daugiausiai dirba neprekybiniuose sektoriuose. Ūkininkai, stebėtina, yra gana skeptiški. Ūkininkai buvo gana proeuropietiški XX a. devintąjį dešimtmetį palyginus su kai kuriomis kitomis socialinėmis klasėmis, bet jų parama smarkiai nusmuko po 1991 metų. Tai galbūt atspindėjo jų susirūpinimą dėl vykstančios bendros žemės ūkio politikos reformos. Kvalifikuoti darbininkai (sudarantys daugiau nei 20 proc. ES rinkėjų) truputį labiau remia Europos integraciją nei fizinį darbą dirbantys darbininkai, bet jų parama narystei ES 1991–1999 m. greičiau sumažėjo nei fizinį darbą dirbančių darbininkų.

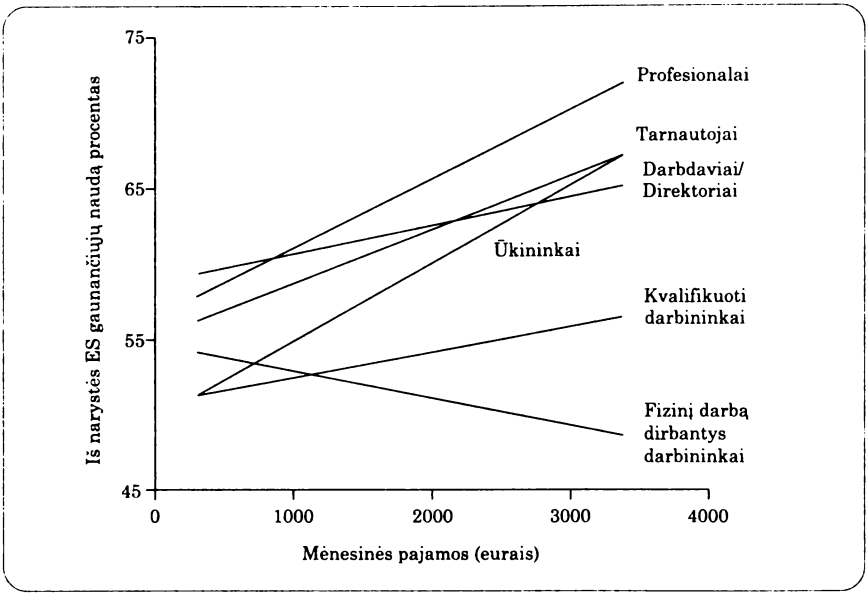
Iš socialinių grupių, kurios nėra aktyvios darbo rinkoje, galima išskirti itin integraciją remiančius studentus, o pensininkai, bedarbiai ir namų šeimininkės bei namų šeimininkai yra nusiteikę labai skeptiškai. Be tiesioginės subsidijuojamų mokymosi mainų galimybės kitose ES valstybėse narėse per tokias programas kaip *Erasmus* ar *Socrates*, tikėtina, kad ateityje studentai gaus profesionalų arba aukštesniųjų vadovų postus ir šitaip jie išreiškia panašų į šių grupių požiūrį. Kitame socialinės skalės gale bedarbiai mažiausiai remia Europos integraciją: galbūt jie prarado savo darbus dėl konkurencinio bendrosios rinkos spaudimo ar valstybės išlaidų mažinimo siekiant atitikti ekonominės ir pinigų sąjungos konvergencijos kriterijus.

Vis dėlto siekiant toliau patikrinti šią teoriją reikia išsiaiškinti, ar skirtingas ekonominių išteklių lygis, žmogiškasis kapitalas ir santykinis pranašumas pakeičia paramos ES lygį šiose socialinėse grupėse. Geras šių kintamųjų rodiklis yra individo pajamos. Aukštesnės pajamos reiškia:

- darbuotojams/vadovams – daugiau kapitalo, kurį galima investuoti;
- profesionalams ir kvalifikuotiems darbininkams – daugiau rinkoje paklausių žinių, kuriomis jie gali pasinaudoti bendrojoje rinkoje;
- tarnautojams – didesnę įdarbinimo privačiame, o ne valstybiniame sektoriuje tikimybę;
- ūkininkams – didesnę naudą iš bendros žemės ūkio politikos;
- darbininkams dėl profesinių sąjungų susiorganizavimo ir kolektyvinio derėjimosi dėl minimalaus atlyginimo ir kitų socialinių įstatymų – geresnę atlyginimo apsaugą, ir kartu santykinį nuostolį dėl padidėjusios konkurencijos siekiant pritraukti užsienio investicijų.

Galima tikėtis, kad, pajamoms augant, visose socialinėse grupėse, išskyrus darbininkus, parama ES didės.

5.2 SCHEMA. Klasės ir pajamų įtaka paramai ES



Pastaba. Klausimas skamba taip: bendrai paėmus, ar pasakytumėte, kad [jūsų valstybė] iš esmės gavo naudos, ar ne dėl savo buvimo Europos Sąjungos nare? Atsakykite: „gavo naudos", „negavo naudos", „nežinau". Schema rodo procentą respondentų, kurie manė, kad jie gavo naudos.

Šaltinis – *Eurobarometras* 44.2bis, 1996. Idėja iš Gabelio (1998a).

Naudojantis 1996 m. atliktos vadinamosios megaeurobarometro apklausos (Eurobarometras, 44.2bis), kurios metu buvo apklausta daugiau nei 65 000 žmonių, duomenimis, 5.2 schema parodo pajamų įtaką narystės ES paramai tarp pagrindinių socialinių grupių (tai parodo linijinės regresijos kreivės). Pajamoms augant, parama ES tarp profesionalų, dirbančiųjų ir vadovų, tarnautojų ir kvalifikuotų darbininkų irgi auga. Parama tarp ūkininkų auga greičiausiai. Dar daugiau, ši tendencija yra akivaizdžiai atvirkštinė darbininkų atveju, kai didelės pajamos atspindi didelį atlyginimų apsaugos, o ne žinių lygį; vadinasi, jiems bendrojoje rinkoje grėsmę kelia galimybė įmonėms perkelti savo produkcijos gamybą į vietas, kuriose darbo jėga yra mažiau apsaugota ir mažiau apmokama.

Taigi apskritai transnacionalinė socialinė klasinė pozicija irgi suformuoja požiūrius į Europos integraciją. Tai reiškia, kad egzistuoja paskatos tai pačiai socialinei grupei skirtingose valstybėse narėse mobilizuotis ir ginti savo interesus ES politikos procese bei sąmoningai konkuruoti su

„nacionalinių" interesų atstovavimo struktūra Taryboje. Pavyzdžiui, organizacijos, atstovaujančios profesijoms, grupės, atstovaujančios didelių įmonių vadovams ar ūkininkų lobistai – jie visi turi paskatų ginti tą naudą, kurią jiems jau teikia bendroji rinka (žr. 7 skyrių). Vis dėlto darbininkų klasė yra pasidalijusi: kvalifikuoti darbininkai ir mažai apmokami darbininkai gauna naudos iš ekonominės integracijos, o brangiai apmokamiems darbininkams ekonominė integracija kelia grėsmę.

Kiti transnacionaliniai pasidalijimai: amžius, švietimas, lytis, religija ir elitas versus masės

Nuo XX a. septintojo dešimtmečio klasė, kaip bendrų politinių pažiūrų rodiklis, europinėje politikoje pasidarė mažiau svarbi. Pavyzdžiui, „klasinis balsavimas", kai darbininkų klasės balsuoja už socialistines partijas, o vidurinė klasė balsuoja už liberalias, krikščionių demokratų ar konservatyvias partijas, Europoje sumažėjo (Dalton, 1988, Franklin, 1992). Klasinis identitetas nyko, kai skirtingos gamybos, vartojimo ir švietimo patirtys lėmė sutampančius socioekonominius požiūrius, interesus ir vertybes (Dahrendorf, 1959, Bell, 1960, Giddens, 1973, Dunleavy, 1979). Todėl Ronaldas Inglehartas (1977a) teigė, kad dėl ekonominio klestėjimo ir taikos įvyko *tylioji revoliucija* – bendrosios „postmaterialistinės" vertybės, tokios kaip aplinkosauga, moterų ir mažumų teisės, demokratinis dalyvavimas ir branduolinis nusiginklavimas pakeitė klasines „materialistines" ekonominio ir politinio saugumo vertybes. Tuo pačiu metu atsirado kiti du pasidalijimai: religinis pasidalijimas ir atotrūkis tarp elito ir masių.

Savo postmaterializmo teoriją taikydamas Europos integracijos klausimui nagrinėti, Inglehartas (1977b, p. 151) teigė, jog:

> Galime tikėtis, kad postmaterialistai bus mažiau ribotų, o daugiau kosmopolitinių pažiūrų negu materialistai ... Pirmiausiai, postmaterialistų mažesni konkretūs neatidėliotini poreikiai nei materialistų; jei kitos sąlygos nesiskiria, postmaterialistai turėtų turėti daugiau fizinės energijos, kurią galėtų investuoti į palyginti tolimas abstrakcijas, tokias kaip Europos Bendrija. Dar daugiau...santykinis prioriteto skyrimas nacionalinei apsaugai sumažėjo ... [taigi] vienas iš pagrindinių nacionalizmo simbolių neteko didelės dalies savo potencijos – ypač tarp postmaterialistų.

Kadangi jaunesni žmonės dažniau yra postmaterialistai, Inglehartas teigė, kad parama Europos integracijai turi būti didesnė tarp jaunesnių

žmonių grupių (Inglehart, 1970b, 1977b; taip pat Wessels, 1995a). Inglehartas išvystė keletą kitų hipotezių apie neklasinius požiūrius į Europą. Pavyzdžiui, jis teigė, kad individai, turintys daugiau „kognityvinių žinių", yra pajėgesni suprasti abstraktų Europos integracijos procesą (Inglehart, 1970a, Inglehart ir Rabier, 1978; Janssen, 1991), vadinasi, žmonės, turintys aukštesnį išsilavinimą, labiau turėtų palaikyti Europos integraciją ir gerai apie ES informuoti individai irgi turėtų labiau remti integraciją. Šie argumentai nėra akivaizdūs, kadangi galima būtų teigti ir priešingą dalyką, jog kuo daugiau žmonės supranta ir kuo daugiau turi informacijos apie ES, tuo daugiau jie žinos apie jos nesėkmes ir trūkumus, tokius kaip demokratinės atskaitomybės trūkumas, slaptas sprendimų priėmimas ar korupcija ES biudžete.

Lytis yra dar vienas transnacionalinis socialinis pasidalijimas, kuris gali daryti įtaką paramai ES. Daugiau moterų nei vyrų dirba mažai apmokamus darbus, darbus viešajame sektoriuje, nepilną darbo dieną ar laikinus darbus. Todėl moterys yra disproporcingai paveikiamos ekonomikos nuosmukių bei darbo vietų praradimo dėl viešųjų komunalinių paslaugų privatizavimo, darbo vietų mažinimo viešajame sektoriuje ar gerovės valstybės apimties mažinimo. Taigi jei ES vieninga rinka verčia nacionalines valstybes liberalizuoti savo ekonomikas ir valstybės narės yra verčiamos kontroliuoti viešąsias išlaidas dėl ekonominės ir pinigų sąjungos, tuomet tikėtina, kad moterys bus ne taip palankiai nusiteikusios ES atžvilgiu kaip vyrai (Liebert, 2003; Nelson ir Guth, 2000).

Kalbant apie religiją, Nelson ir Guth (2003, p. 15) pastebi, kad:

> pati suvienytos Europos idėja siekia ankstyvųjų viduramžių dvasinės ir žemiškosios Romos popiežiaus valdžios suvienyto krikščioniškojo pasaulio koncepciją. Negana to, integracija tarpukario laikotarpyje buvo iš esmės krikščionių demokratų projektas, kuriam vadovavo politikai katalikai, tokie kaip Konradas Adenaueris, Robert'as Schumanas ir Alcide de Gaspari, kurie turėjo nedvejojamą Bažnyčios hierarchijos paramą. Iš kitos Reformacijos pasidalijimo pusės, politikai protestantai Jungtinėje Karalystėje ir Skandinavijoje bijojo prisijungti prie Europos projekto, kuriame vyrauja „vyną geriantys katalikai".

Ką galima pasakyti apie kitas didžiąsias Europos religijas – ortodoksinę krikščionybę, islamą ir judaizmą? Priešingai nei „nacionalinės" protestantų tikėjimo Bažnyčios, šios religijos, kaip ir katalikybė, yra pagrįstos transnacionalinėmis religinėmis organizacijomis bei identitetu ir atsižvelgiant į jų ideologiją net gali būti laikomos antinacionalinėmis.

5.3 lentelėje pateikiami visuomenės paramos narystei ES pokyčiai, pagrįsti šiais neklasiniais pasidalijimais. Kaip nuspėjo Inglehartas, atrodo, amžius yra neigiamai susijęs su parama ES: kuo vyresnis asmuo, tuo mažiau jis linkęs palaikyti ES. Vis dėlto tarp jaunesnių nei 65 metai amžiaus grupių paramos ES skirtumas nėra didelis, ir kiekviena amžiaus grupė patyrė panašų paramos ES nuosmukį tarp 1991 ir 1999 metų. Skirtingas išsilavinimo lygis, atrodo, turi kur kas didesnį poveikį – labiau išsilavinę žmonės žymiai labiau remia ES nei mažiau išsilavinę žmonės, o atotrūkis tarp šių grupių padidėjo tarp 1991 ir 1998 metų.

5.3 LENTELĖ. Kiti transnacionaliniai socialiniai pasidalijimai ir Europos integracija

	Procentas žmonių, manančių, kad jų valstybės narystė EB/ES yra (bus) geras dalykas			Procentinis pokytis	
	1981	1991	1999	1981 m. palyginus su 1998–1999 m.	1991 m. palyginus su 1998–1999 m.
Amžius					
15–24	51	77	55	4	–22
25–34	52	76	53	1	–23
35–44	52	76	52	0	–24
45–54	51	74	53	2	–21
55–64	49	72	50	1	–22
65+	44	69	44	0	–25
Išsilavinimas:					
Iki 15	43	68	46	3	–22
16–19	52	74	54	2	–20
20+	66	81	66	0	–16
Tebestudijuojantys	59	82	63	4	–20
Religija:					
Katalikai	60	77	60	0	–17
Protestantai	48	68	49	1	–19
Stačiatikiai	39	77	67	28	–10
Musulmonai	–	86	55	–	–31
Žydai	–	99	65	–	–34
Netikintys	49	74	51	2	–23
Lytis:					
Moteris	47	71	47	0	–24
Vyras	52	78	56	4	–22

Pastaba. Žydų ir musulmonų respondentų skaičius buvo mažas – atitinkamai 13 ir 18 – 1991 m. bei 13 ir 30 – 1998 m.

Šaltinis – *Eurobarometras* Nr. 15 (1981 m. pavasaris), Nr. 16 (1981 m. ruduo), Nr. 35 (1991 m. pavasaris), Nr. 50 (1999 m. ruduo), Nr. 51 (1999 m. pavasaris).

XX a. aštuntąjį dešimtmetį Inglehartas (1977b) padarė išvadą, kad jo teorija pranašavo gėra Europos integracijai, kadangi sėkmingas kartų pokytis ir didesnis išsilavinimo lygis atves prie didesnės paramos Europos integracijai. Vis dėlto atsitiko priešingai. Amžius iš tiesų turi nedidelę įtaką paramai ES, bet tai nesusiję su kartų pokyčiu. 5.3 lentelėje pateikiami duomenys rodo, kad kol jauni žmonės, jie yra linkę palaikyti ES, bet sendami tampa labiau kritiški.

Duomenys patvirtina spėjimą, jog moterys yra mažiau proeuropietiškos nei vyrai. Atotrūkis tarp vyrų ir moterų požiūrių 1991–1999 m. padidėjo daugiau nei 10 proc. Negana to, šis dešimties procentų padidėjimas buvo kiekvienoje šio pasidalijimo pusėje – dauguma vyrų palaiko jų valstybės narystę ES, o dauguma moterų jai prieštarauja. Tai turbūt padeda paaiškinti, kodėl ES nėra diskusijų tema prie šeimos pietų stalo Europoje!

Duomenys rodo, kad religija turi didesnę įtaką paramai ES nei amžius ar išsilavinimas (žr. taip pat Nelson *et al.*, 2001); esama kur kas didesnių skirtumų tarp skirtingas religijas išpažįstančių žmonių grupių tiek kalbant apie paramos ES lygį, tiek ir apie paramos ES smukimo mastą. Katalikai yra kur kas proeuropietiškesni nei protestantai, tą patį galima pasakyti ir apie stačiatikius, musulmonus bei žydus. Ateistai ir agnostikai yra labiau kritiški ES atžvilgiu nei visi piliečiai, kurie deklaruoja savo religinius įsitikinimus, išskyrus protestantus. Nelsonas ir Guthas (2003) atrado, kad asmens pamaldumo laipsnis, kurį, pavyzdžiui, galima išmatuoti pagal tai, kaip dažnai asmuo dalyvauja religinėse apeigose – skirtingai paveikia skirtingą tikėjimą išpažįstančių žmonių paramą ES. Pamaldesni katalikai ir stačiatikiai yra labiau proeuropietiški nei mažiau pamaldūs katalikai. Tuo tarpu pamaldesni protestantai yra mažiau proeuropietiški nei mažiau pamaldūs protestantai. Bet Europa vis labiau tampa ateistų ir agnostikų žemynu (pavyzdžiui, palyginus su JAV) ir kadangi mažiau pamaldūs žmonės ir netikintieji žmonės yra mažiau linkę palaikyti ES, mažėjantis religingumas gali būti vienas iš mažėjančią paramą ES lemiančių veiksnių, bent jau katalikiškoje Europos dalyje.

Galiausiai Europos elitai yra labiau proeuropietiški nei Europos piliečiai (plg. Slater, 1982; Katz, 2001). 1996 m. vasario–gegužės mėnesiais Komisija atliko pirmą elito požiūrių į integraciją apklausą, vadinamąją „Aukščiausių sprendimų priėmėjų apklausą". Kiekvienoje valstybėje narėje buvo apklausta nuo 200 iki 500 aukštesnio rango renkamų politikų, aukštesnes pareigas užimančių valstybės tarnautojų, verslo ir profesinių sąjungų lyderių, svarbiausių žiniasklaidos savininkų ir redaktorių, įtakin-

gų akademikų ir svarbiausių kultūros bei religijos atstovų. Kai kurie šios apklausos rezultatai pateikiami 5.4 lentelėje ir palyginami su bendros Eurobarometro visuomenės nuomonės apklausos, atliktos 1996 m. spalio–lapkričio mėn., rezultatais.

5.4 LENTELĖ. Elito ir masių paramos Europos integracijai palyginimas

	Narystė („už" pasisakančių procentas)		ES („už" pasisakančių procentas)		Vidutinis elito ir masių skirtumas
	elitas	masės	elitas	masės	
Vokietija	98	39	90	39	55
Austrija	86	31	78	35	49
Belgija	96	45	98	55	47
Švedija	84	27	65	32	45
Suomija	88	39	68	29	44
Danija	84	44	76	33	42
Prancūzija	93	46	90	56	41
Jungtinė karalystė	86	36	60	31	40
Ispanija	97	51	95	65	38
Graikija	92	57	92	63	32
Portugalija	91	54	77	57	29
Liuksemburgas	93	73	93	66	24
Airija	95	76	89	64	22
Nyderlandai	96	74	91	69	22
Italija	97	68	88	73	22
ES15	94	48	85	51	40
Intervalas	14	49	38	44	–
Standartinis nuokrypis	4,8	15,4	11,4	15,5	–

Pastabos: klausimas apie ekonominę ir pinigų sąjungą skamba taip: ar jūs pasisakote už ar prieš tai, kad Europos Sąjunga turėtų vieną europinę valiutą visose valstybėse narėse, įskaitant [jūsų valstybę]? Tai yra, kad [nacionalinės valiutos pavadinimas] būtų pakeistas Europos valiuta, euru? Atsakykite „labai už", „iš dalies už", „iš dalies prieš", „labai prieš". Lentelėje parodytas atsakymų „labai už" ir „iš dalies už" procentas.

Šaltinis: *Eurobarometras*, Nr. 46 (1996 m. ruduo); *Aukščiausių sprendimų priėmėjų apklausa* (1996 m. pavasaris).

Šie duomenys parodo tris dalykus. Pirma, visose valstybėse narėse elitas palankiau nusiteikęs Europos integracijos atžvilgiu negu likusi visuomenės dalis. Pavyzdžiui, 94 proc. visų elitų narystę ES suvokia kaip teigiamą dalyką, tačiau taip galvoja tik 48 proc. visų visuomenių. Antra, ne-

paisant to, egzistuoja dideli skirtumai tarp skirtingose valstybėse narėse egzistuojančio atotrūkio tarp elito ir visuomenės požiūrio. Šis atotrūkis tarp elito ir visuomenės nuomonės yra kur kas didesnis Vokietijoje, Belgijoje, Austrijoje ir Švedijoje nei Portugalijoje, Liuksemburge, Airijoje, Nyderlanduose ir Italijoje. Trečia, kaip rodo mažesni nei visuomenių elito surinktų taškų intervalai ir standartinis nuokrypis, skirtingose valstybėse narėse egzistuoja didesnis nuomonės sutapimas tarp elitų nei tarp visuomenių. Pavyzdžiui, kiekvienoje valstybėje narėje didžioji dalis nacionalinio elito palaiko bendrą valiutą.

Atotrūkis tarp elito ir masių požiūrių paaiškina, kodėl referendumai dėl Europos integracijos ne visada vyko taip, kaip tikėjosi vyriausybės ir partijų elitai (žr. 6 skyrių). Tai taip pat paaiškina, kodėl atsirado masių antieuropietiški protesto judėjimai, kuriems priklausantys piliečiai, manantys, kad jų nacionaliniai politiniai lyderiai netinkamai reprezentuoja jų pažiūras europiniame lygmenyje, beveik kas savaitę rengia protestus prieš vieną ar kitą ES instituciją Briuselyje (Tarrow, 1995; Marks ir McAdam, 1996; Imig ir Tarrow, 2001; Imig, 2002).

Apskritai nacionalinis identitetas, klasių pasidalijimai ir kiti transnacionaliniai socialiniai bei politiniai pasidalijimai suformuoja sudėtingą atsakymų į klausimą „už ar prieš Europą?" rinkinį. Tipiška, kad labiausiai proeuropietiškas, pasirodo, yra vyras, gyvenantis Airijoje, Italijoje ar Beneliukso valstybėse, gerą išsilavinimą ir dideles pajamas turintis profesionalas arba įmonės direktorius, jaunesnis nei 55 metų, praktikuojantis katalikas ir politinio ar kultūrinio elito narys. ES tampant vis labiau politizuota, kadangi dėl ES politikos paaiškėja „laimėtojai" ir „pralaimėtojai", ES politikoje darosi akivaizdi proeuropietiška–antieuropietiška takoskyra. Ši takoskyra paskatina atsirasti nacionalines ar transnacionalines sąjungas, palaikančias skirtingas klausimo puses.

Kokia turėtų būti ES veikla: kairės ar dešinės Europa?

Klausimas dėl didesnės ar mažesnės Europos integracijos yra klausimas apie tai, kiek toli ir kaip sparčiai turėtų būti plėtojama ES politinė sistema, tačiau šis klausimas neapima interesų konflikto ir ideologijos dėl to, ką ES turėtų daryti tada, kai ji jau yra įkurta. Šie klausimai yra susiję su tradiciškesne politikos dimensija, su tuo, kiek valstybinės institucijos turėtų suvaržyti asmens socialinius, politinius ir ekonominius pasirinkimus dides-

niam bendrajam gėriui pasiekti. Vietiniu lygmeniu Europoje šie klausimai suspaudžiami į vieną politikos dimensiją, kairės–dešinės dimensiją, ir kadangi jie sprendžiami europiniu lygmeniu, veikėjai savo pozicijas šiais klausimais užima atsižvelgdami į savo pažiūras kairės–dešinės skalėje.

Kairės–dešinės, kaip pagrindinės politikos dimensijos, baigtis skaičiuojama nuo XX a. šeštojo dešimtmečio (Bell, 1960; Giddens, 1994). Vis dėlto kairė–dešinė lieka pagrindinėmis politinės diferenciacijos, rinkėjų balsavimo ir partijų konkurencijos Europoje kategorijomis (Bartoloni ir Mair, 1990; Franklin *et al.*, 1992; Laver ir Budge, 1992). Kognityviniame lygmenyje kairė–dešinė leidžia individams atsiskirti nuo kiekvieno kito asmens dichotomine ir santykine prasme. Dėl to kairė ir dešinė tampa lanksčiomis sąvokomis, kurios ilgainiui, naujiems klausimams patenkant į politinę darbotvarkę, adaptavosi. Pavyzdžiui, XVIII a. pradžioje kairė–dešinė reprezentavo požiūrio į asmeninės politinės ir socialinės nepriklausomybės nuo valstybės galios skirtumus: kairė palaikė nepriklausomybę, o dešinė – valstybės galią. Bet prasidėjus pramonės revoliucijai, kairė ir dešinė ėmė reprezentuoti požiūrio į asmeninės ekonominės nepriklausomybės nuo valstybės galios skirtumus: kairė palaikė valstybės įsikišimą, o dešinė – laisvą rinką.

Sekant XX a. septintąjį dešimtmetį įvykusius socialinius pokyčius, kairės–dešinės dimensija apima dvi klausimų grupes: laisvės–valdžios klausimus, tokius kaip aplinkosauga ir didesnės demokratinės atskaitomybės reikalavimas bei įsikišimo–laisvosios rinkos klausimus, tokius kaip socialinio aprūpinimo politikos, nedarbo ir infliacijos (plg. Lijphart, 1981; Flanagan, 1987; Laver ir Hunt, 1992). Kairė pasisako už rezultatų lygybę, t. y. įsikišimą, kuris paskatintų nešališkus rinkos rezultatus, ir laisvę, kuri paskatintų socialinę ir politinę lygybę prieš įstatymą. Dešinė, kita vertus, pasisako už galimybių, bet ne rezultatų lygybę ir leidžia pasireikšti laisvajai rinkai būdingai nelygybei ir valdžios bei tradicijos saugomoms privilegijoms (Bobbio, 1996). Bet tai neužkerta kelio rastis tarpinėms pozicijoms, tokioms kaip įsikišimas ir valdžia (tradicinis krikščionių demokratų nusistatymas) bei *laissez-faire* ir laisvė (liberalų nusistatymas). Vis dėlto šios pozicijos yra mažiau būdingos XX a. paskutiniam dešimtmečiui nei dažnai pastebimas „kairysis libertarizmas" (pvz., žalieji ir socialdemokratai) ir dešinysis autoritarizmas (pvz., konservatoriai ir šiuolaikiniai krikščionys demokratai) (plg. Finer, 1987; Dunleavy ir O'Leary, 1987; Kitschelt, 1994, 1995).

Taigi ES politikoje galima tikėtis, kad kairiąsias pažiūras palaikantys individai palankiai vertintų, jei ES imtųsi spręsti tokius klausimus kaip:

- *Ekonominio „įsikišimo" klausimai*, pavyzdžiui, ES socialinė politika, ES mokesčių sistema, ES nedarbo politika, ES pagalba mažiau išsivysčiusiems regionams ir ES pagalba trečiajam pasauliui bei
- *Sociopolitiniai „laisvės" klausimai*, pavyzdžiui, ES aplinkos politika, didesnė demokratinė atskaitomybė, piliečių ir žmogaus teisės, vartotojų teisės ir seksualinė lygybė.

Galima tikėtis, kad dešiniąsias pažiūras palaikantys individai, priešingai, palankiai vertintų, jei ES imtųsi spręsti tokius klausimus kaip:

- *Ekonominės laisvosios rinkos įsteigimas*, pavyzdžiui, vieninga rinka, reguliavimo panaikinimo politikos bei vienoda valiuta ir
- *Sociopolitinės „valdžios" klausimai*, pavyzdžiui, ES politikos dėl prekybos narkotikais, organizuoto nusikalstamumo, imigracijos ir prieglobsčio, saugumo ir gynybos.

Lentelė 5.5 parodo, ką piliečiai, palaikantys skirtingas pažiūras kairės–dešinės skalėje, dviem skirtingais laiko momentais 1991 ir 1999 m. galvoja apie tai, kokie klausimai turėtų būti priskirti europiniam lygmeniui (plg. Sinnott, 1995; De Winter ir Swyngedouw, 1999). Duomenys atskleidžia, kad kairiųjų ir dešiniųjų pažiūrų žmonės skirtingai žiūri į kompetencijų, kurios turėtų būti priskirtos ES, apimtį ir kaip tai kito laikui bėgant (Gabel ir Anderson, 2002). Kairiųjų pažiūrų žmonės bendrai paėmus daugiau nei dešiniųjų pažiūrų žmonės pasisako už politikos kompetencijų priskyrimą ES visose politikos srityse. Vis dėlto kaip intervalai ir standartiniai nuokrypiai eilutėje parodo, kad 1999 m. politiniame spektre buvo labiau nesutariama dėl ES aplinkos politikos, imigracijos politikos ir saugumo bei gynybos politikos nei dėl valiutos politikos, užimtumo politikos ir sveikatos bei gerovės politikos.

Be to, ilgainiui smarkiai pakito kairės–dešinės pažiūrų į ES kompetencijas struktūra. Pirma, 1991–1999 m. smarkiai sumažėjo parama ES kompetencijoms visame politiniame spektre ir dėl visų politikos sričių, išskyrus pinigų politikos perleidimą ES. Tai nebuvo stebėtina atsižvelgiant į ekonominės ir pinigų sąjungos pradėjimą 1999 m. ir tai atitinka federalizmo politinę ekonomiją, kuri tvirtina, jog visame politiniame spektre egzistuoja didelis prioritetų vieningumas dėl bendros pinigų politikos ir aiškūs neigiami atskiros pinigų politikos vieningoje rinkoje padariniai (žr. 1 skyrių).

5.5 LENTELĖ. Padėtis kairės–dešinės skalėje bei ES politikos prioritetai

	Kraštutinė kairė	Centro kairė	Centras	Centro dešinė	Kraštutinė dešinė	Intervalas	Standartinis nuokrypis
1999							
Valiuta	62	66	64	65	58	8	2,9
Aplinka	56	60	56	54	49	11	3,9
Imigracija	56	54	52	49	46	10	3,9
Kova su nedarbu	50	50	49	46	44	7	2,8
Saugumas ir gynyba	43	45	42	40	37	11	4,1
Sveikata ir gerovė	29	28	28	24	26	5	2,3
Standartinis nuokrypis	11,9	13,1	12,3	13,9	11,4		
Vidurkis	49	51	49	46	43		
Intervalas	33	38	36	41	32		
1991							
Valiuta	64	64	62	62	60	4	1,9
Aplinka	72	76	73	73	66	10	3,6
Imigracija	58	60	58	52	50	10	4,6
Kova su nedarbu	48	50	50	46	44	6	2,8
Saugumas ir gynyba	52	51	53	53	48	5	2,2
Sveikata ir gerovė	45	41	41	38	37	8	3,0
Standartinis nuokrypis	10,3	12,3	11,0	12,2	10,6		
Vidurkis	57	57	56	54	51		
Intervalas	27	35	32	35	29		

Pastaba: Politikos kompetencijų paskirstymas. Klausimas buvo: kai kurie žmonės mano, kad tam tikrose srityse sprendimus turi priimti nacionalinės vyriausybės, o sprendimai kitose srityse turėtų būti priimami kartu su ES. Kuriose iš šių politikos sričių sprendimus turėtų priimti nacionalinė vyriausybė ir kuriose – sprendimus reikėtų priimti kartu su ES? Lentelė rodo atsakiusių „kartu su ES" kiekvienoje politikos srityje procentą. Dėl padėties kairės–dešinės skalėje klausimas buvo: politiniuose reikaluose žmonės kalba apie „kairę" ir „dešinę". Kaip jūs apibūdintumėte savo požiūrį šioje 1–10 balų skalėje [1 reiškia kairę, 10 – dešinę]. Atsakymai buvo taip suskirstyti: 1 + 2 = kairė, 3 + 4 = centro kairė, 5 + 6 = centras, 7 + 8 = centro dešinė, 9 + 10 = dešinė.

Šaltinis: *Eurobarometras*, Nr. 35 (1991 m. pavasaris), Nr. 37 (1992 m. pavasaris), Nr. 51 (1999 m. pavasaris)

Antra, 1999 m. kairiųjų ir dešiniųjų nuomonių skirtumai dėl daugelio politikos sričių buvo didesni nei 1991 m., įskaitant ir pinigų politiką. Pavyzdžiui, 1991 m. tik 3 proc. daugiau centro kairiųjų nei centro dešiniųjų palaikė tai, kad aplinkos politika būtų tvarkoma europiniame lygmenyje. 1999 m. skirtumas buvo 6 procentai. Įdomu, kad 1991 m. centro dešinieji labiau nei centro kairieji palaikė ES saugumo ir gynybos politiką, o 1999 m. galima pastebėti priešingą tendenciją.

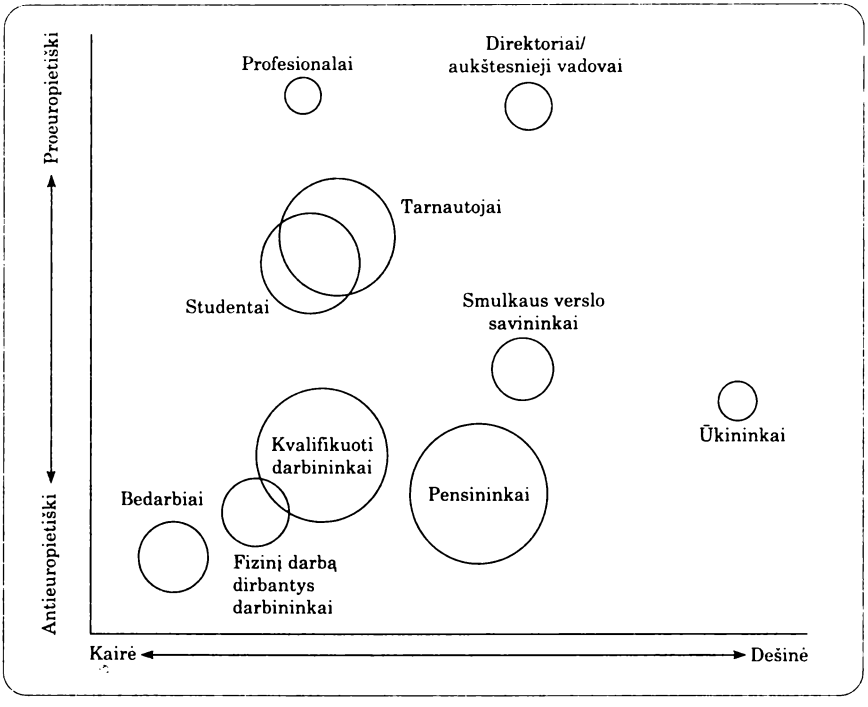
Apibendrindami galime teigti: nepriklausomai nuo proeuropietiškos ir antieuropietiškos pozicijos, ES piliečiai yra pasidaliję ties klausimu, kokia turėtų būti ES veikla. Kaip buvo parodyta ankstesnėje dalyje, bendrus interesus turinčios socialinės grupės gali pasisakyti už ES kompetenciją konkrečioje srityje, pavyzdžiui, gerai apmokami tarnautojai ir labai kvalifikuoti darbininkai kartu su vadovais ir profesionalais yra linkę palaikyti ekonominę integraciją. Bet kai tik integracija šioje srityje bus baigta, šis proeuropietiškas aljansas pasidalys į kairę ir dešinę poziciją: kairieji palaikys socialinį ir aplinkosauginį vieningos rinkos reguliavimą, o dešinieji – reguliavimo panaikinimo politikas (plg. Rhodes ir van Apeldoorn, 1997; Hooghe ir Marks, 1998; Hix, 1999; žr. 8 skyrių).

Rinkiminis ryšys: dviejų dimensijų sąsaja

Žlugus Europos integracijai palankiam „leidžiamajam konsensusui", Europos politiniai lyderiai yra priversti konkuruoti dėl visuomenės paramos naujoje dviejų dimensijų ES politikos erdvėje. 5.3 schema rodo apytikslę elektoratų padėtį ES klausimų erdvėje. Apskritimų centrai čia žymi vidutines profesinių grupių pozicijas remiantis atsakymu į du Eurobarometro apklausos 1999 m. klausimus: (1) kur jie save įsivaizduoja kairės–dešinės skalėje ir (2) ar jie mano, kad jų valstybė gauna naudos iš narystės ES. Profesinių grupių pozicijos rodo, kad ES politinė rinka yra fragmentuota: tarpklasiniai aljansai, tokie kaip fizinį darbą dirbančių darbininkų ir kvalifikuotų darbininkų, tarnautojų ir profesionalų arba darbdavių ir smulkaus verslo savininkų aljansai gali susidaryti kairės–dešinės klausimais (pavyzdžiui, vieningos rinkos socialinis reguliavimas), bet jeigu proeuropinė–antieuropinė dimensija yra akivaizdi, tikėtina, kad šie aljansai iširs.

Tai sukelia problemų politinėms partijoms (žr. 6 skyrių). Pavyzdžiui, kai tradicinių socialdemokratinių partijų rėmėjų (fizinį darbą dirbančių darbininkų ir kvalifikuotų darbininkų) sumažėjo, šios partijos turi formuoti aljansus su grupėmis, kurios joms yra artimos kairės–dešinės dimensijoje (pavyzdžiui, su studentais ir laisvųjų profesijų atstovais) (Kitschelt, 1994). Vis dėlto dėl šios grupės išsiskiriančių požiūrių į Europos integraciją, šis tarpklasinis aljansas negali išsilaikyti kartu proeuropinėje–antieuropinėje dimensijoje. Kita vertus, konservatorių partijos ir krikščionys demokratai tradiciškai sulaukdavo ūkininkų, darbdavių, profesionalų ir smulkių verslininkų, kurie yra logiškai artimi kairės–dešinės dimensijoje, paramos, bet jų interesai labai išsiskiria didesnės ar mažesnės Europos valdžios klausimu.

5.3 SCHEMA. Klasių pasiskirstymas dvimatėje ES politinėje erdvėje



Pastaba. Apskritimų centrai čia žymi profesinių grupių atsakymų vidurkį į narystės ES ir kairės–dešinės klausimus bei kiekvienos profesinės grupės dydį, kuris yra proporcingas visam ES gyventojų skaičiui.

Šaltinis – Eurobarometras, Nr. 51 (1999 m. pavasaris).

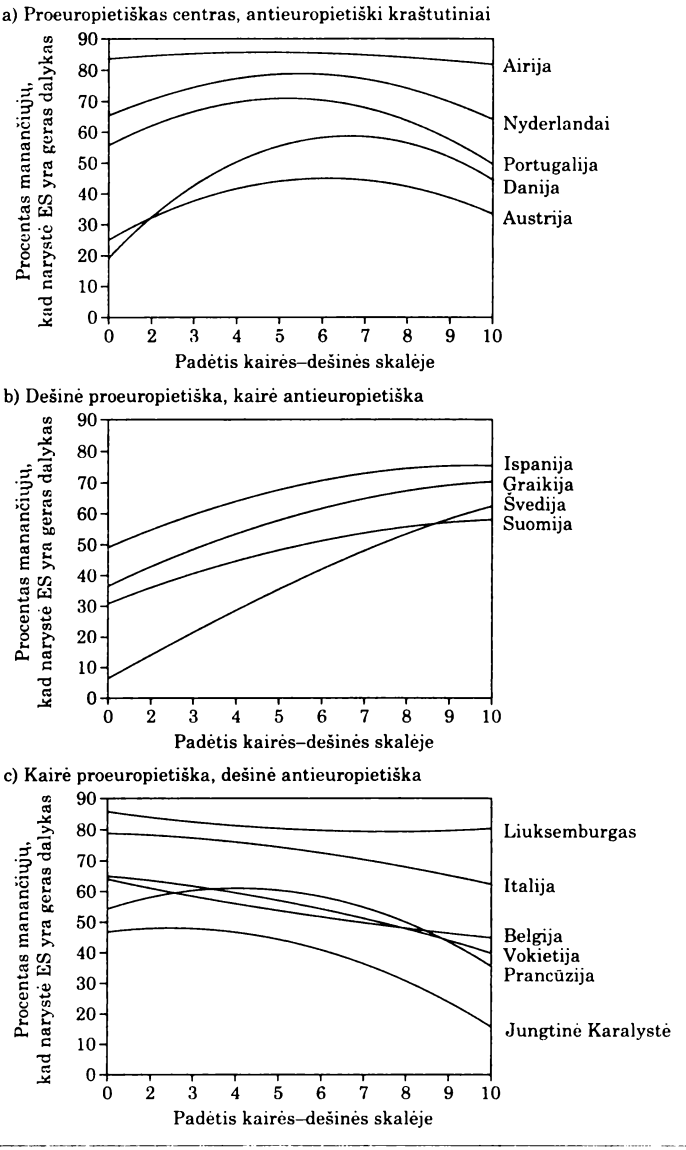
Todėl partijos yra priverstos vykdyti vieną iš dviejų strategijų, kad užtikrintų, jog šioje ES politikos dimensijoje nebus partijų konkurencijos (Hix, 1999):

1. *Partijos* gali nuspręsti šioje dimensijoje remti identišką (paprastai nuosaikią proeuropietišką) poziciją, neišsiskirti iš kitų partijų.
2. *Partijos* gali nekreipti dėmesio į savo skirtumus šioje dimensijoje ir atsisakyti iškelti Europos integracijos klausimą nacionalinių rinkimų metu.

Bet kuri iš šių strategijų sumažina proeuropinės–antieuropinės takoskyros akivaizdumą.

5.4 schema iliustruoja kairės–dešinės ir proeuropinės–antieuropinės dimensijos santykį kiekvienoje valstybėje narėje. Pasirodo, kad atsirado

5.4 SCHEMA. Trys politinės konkurencijos dėl ES klausimų modeliai



Pastaba. Kreivės yra kvadratiniai regresiniai modeliai, kuriuose nepriklausomas kintamasis yra atsakymai į pozicijos kairės–dešinės skalėje klausimą, o priklausomas kintamasis yra piliečių, manančių, kad jų valstybės narystė ES yra geras dalykas, procentas kiekviename kairės–dešinės skalės taške.

Šaltinis. Paskaičiuota pagal *Eurobarometro* Nr. 51 (1999 m. pavasaris) duomenis.

trys skirtingi politinės konkurencijos ES klausimais modeliai. Pirma, centro kairė ir centro dešinė yra proeuropietiškos, o kraštutiniai kairieji ir kraštutiniai dešinieji yra antieuropietiški. Šiose sistemose nuosaikios kairės ir dešinės partijos, siekdamos minimizuoti konkurenciją tarp partijų, gali naudoti pirmąją strategiją: sutarti Europos klausimu ir leisti ekstremistų judėjimams palaikyti antieuropinę poziciją. Tai yra tradicinis politinės konkurencijos dėl Europos integracijos modelis (Hix ir Lord, 1997; Taggart, 1998; Aspinwall, 2002). Vis dėlto šiuo metu tik penkios valstybės aiškiai papuola į šią kategoriją: Airija, Nyderlandai, Portugalija, Austrija ir Danija.

Antra, Ispanijoje, Graikijoje, Švedijoje ir Suomijoje dešinė yra daugiau proeuropietiška nei kairė. Pavyzdžiui, Skandinavijoje Europos integracija yra traktuojama kaip grėsmė nacionalinėms gerovės valstybėms. Trečia, Liuksemburge, Italijoje, Belgijoje, Vokietijoje, Prancūzijoje ir Jungtinėje Karalystėje kairė yra daugiau proeuropietiška nei dešinė. Pavyzdžiui, Italijoje ir Jungtinėje Karalystėje Europos integracija traktuojama kaip pažangi jėga vidaus reikaluose, o Vokietijoje ir Prancūzijoje ji traktuojama kaip socialdemokratinis kosmopolitinis projektas.

Antrajame ir trečiajame modelyje Europos klausimas turi potencialą tapti takoskyra vidinėje partinėje sistemoje. Šiose sistemose partijų lyderiai susiduria su dilema: spaudimu varžytis su kitomis partijomis dėl Europos klausimo ir sunkumu suformuoti tarpklasinį aljansą, kuris galėtų palaikyti nuoseklią proeuropietišką ar antieuropietišką poziciją. Šioje situacijoje galima tikėtis antrosios strategijos vykdymo – bandymo nekelti Europos klausimo partijoms varžantis valstybės viduje. Vis dėlto galimas tokios strategijos rezultatas yra pasidalijimas partijų viduje tarp partijos lyderių ir eilinių partijos narių. Taip nutiko daugelyje šioms dviem grupėms priklausančių valstybių.

Išvada: ES pliuralistinė visuomenė

> Socialinis homogeniškumas ir politinis konsensusas traktuojami kaip būtinos stabilios demokratijos sąlygos arba ją tvirtai palaikantys veiksniai, tačiau pasiekti ir išlaikyti stabilią demokratinę valdžią pliuralistinėje visuomenėje yra įmanoma. Konsensualinėje demokratijoje pliuralistinei visuomenei būdingas išcentrines tendencijas neutralizuoja skirtingų visuomenės segmentų lyderiai, pasižymintys polinkiu bendradarbiauti (Lijphart, 1977, p. 1).

ES yra pliuralistinė visuomenė, padalyta tarp Europos nacionalinių valstybių. Vis dėlto iki XX a. paskutinio dešimtmečio ES buvo stabili valdžios sistema. Iš esmės taip atsitiko dėl Lijpharto teorijoje nurodyto elito elgesio būdo, kai nacionaliniai elitai turi bendrą interesą skatinti Europos integraciją ir kartu išvengti nacionalinių interesų, kurie jiems patiems suteikė legitimumą, irimo (plg. Taylor, 1991; Chryssochoou, 1994). Todėl atsirado vadinamasis „leidžiamasis konsensusas", kai Europos visuomenės buvo linkusios savo lyderiams deleguoti atsakomybę imtis Europos integracijos projekto.

Vis dėlto „leidžiamasis konsensusas" žlugo ir atsirado sudėtingesnis socialinės ir politinės sąveikos modelis. Visuomenės lygiu Europos integracija nebesulaukia plačios paramos ir nauji transnacionaliniai socioekonominiai ir vertybėmis pagrįsti pasidalijimai formuoja žmonių požiūrius į ES. Skirtingose valstybėse narėse tos pačios socialinės klasės nariai turi vienodus interesus vieningos rinkos atžvilgiu ir dėl to jų požiūriai į ES sutampa. Panašiai skirtingose valstybėse narėse individai, priklausantys vienai kartai ar išsilavinimo grupei, pripažįsta panašias politines vertybes, kurios irgi suformuoja panašius požiūrius į Europos integraciją.

Vis dėlto ES politika ne vien iškelia klausimus, kaip toli ir kaip greitai turi plėstis Europos integracijos procesas. Pavyzdžiui, ar ES turėtų skatinti laisvąją rinką, ar apsaugoti gerovės valstybę? Ar ES turėtų skatinti pilietines teises ir laisves, ar apginti Europos socialines ir kultūrines tradicijas? Šiais klausimais ES piliečių požiūriai yra mažiau nulemti jų nacionalinės priklausomybės nei jų pozicijos tradicinėje kairės–dešinės skalėje.

Todėl postkonsensuso aplinkoje Europos elitams iškyla dilema. Jie gali tęsti konsensuso politikos modelį, bet šita strategija gali sukelti dar didesnę visuomenės opoziciją ES atžvilgiu. Alternatyviu atveju elitai galėtų užbaigti konsensuso politiką ir varžytis Europos integracijos klausimais. Tokiu atveju skirtingi nacionaliniai elitai užimtų skirtingas proeuropietiškas arba antieuropietiškas pozicijas. Vis dėlto tai neišvengiamai privestų prie ES sistemos griūties. Arba elitai galėtų varžytis dėl ES darbotvarkės klausimų lygiai taip kaip ir nacionalinėje arenoje, kada kairės ir dešinės partijos remtų skirtingas ES politines darbotvarkes. Tačiau tai nulemtų egzistuojančių klasių–partijų aljansų žlugimą, kadangi skirtingos grupės toje pačioje darbininkų klasėje ir vidurinėje klasėje turi skirtingus interesus vieningos rinkos atžvilgiu.

6 SKYRIUS

DEMOKRATIJA, PARTIJOS IR RINKIMAI

Demokratija: partijų, lyderių ir politikos pasirinkimas
Debatai dėl „demokratijos deficito"
Partijos: konkurencija ir organizacija
Rinkimai: Europos Parlamento rinkimai ir ES referendumai
Demokratiškesnės Europos Sąjungos link?
Išvada: demokratiškos Europos Sąjungos valdžios link?

Šiame skyriuje apžvelgiamas dviejų pagrindinių atstovaujamosios demokratijos procesų – partijų konkurencijos ir rinkimų – poveikis ES. Nacionaliniame lygmenyje Europoje partijos ir rinkimai veikia išvien su „konkurencinės demokratinės valdžios" modeliu. Europiniame lygmenyje rutuliojasi partinė sistema: kas penkeri metai yra rengiami europinio masto rinkimai, Europos Parlamente veikia Europos partijų politinės grupės, o nacionalinės partijos buriasi į transnacionalines partijų federacijas. Vis dėlto konkurencinė demokratija ES išlieka gana tolima perspektyva.

Demokratija: partijų, lyderių ir politikos pasirinkimas

Rinkimai yra pagrindinis atstovaujamosios valdžios mechanizmas, veikiantis dviem susijusiais būdais (King, 1981). Pirma, rinkimai leidžia rinkėjams rinktis tarp konkuruojančių viešosios politikos darbotvarkių. Jas pristato politinės partijos arba lyderiai, o laimėjusioji „komanda", perimdama viešosios politikos svertų kontrolę, įgyvendina savo darbotvarkę. Antra, rinkimai leidžia rinkėjams rinktis iš konkuruojančių kandidatų: rinkėjai gali pasirinkti kandidatą į valstybės postą ir dėl jo asmenybės, ir dėl jo politinės programos, ir dėl partinės priklausomybės; laimėjęs kandidatas tampa vykdomosios valdžios vadovu. Taigi rinkimai leidžia rinkėjams „atsikratyti nenaudėlių", jei šie dalija rinkiminius pažadus, bet pasirodo esantys nekompetentingi arba mažiau populiarūs nei konkuruojanti elito grupė. Kitaip tariant, demokratija iš tiesų egzistuoja,

jei yra pasirinkimas tarp konkuruojančių politikų ir politikos sričių, ir jei egzistuoja pagrįsta valdžios pasikeitimo galimybė (Schumpeter, 1943; Downs, 1957).

Daugelyje demokratinių politinių sistemų konkurencija dėl politikos ir konkuravimas dėl posto viešajame sektoriuje yra susiję viename „konkurencinės demokratinės valdžios" modelyje (ten pat, Weber, 1946 [1919]; Schattschneider, 1942). Šiame modelyje rinkimus laimėjusios partijos lyderis tampa vykdomosios valdžios vadovu (ministru pirmininku) ir partija vieningai veikia įstatymų leidžiamojoje veikloje, siekdama įgyvendinti per rinkimus skelbtą politinę darbotvarkę. Tuo tarpu pralaimėjusios opozicijos partijos bando parodyti valdžioje esančių politikų trūkumus. Šiame modelyje rinkėjai daro netiesioginę įtaką politikos rezultatams.

Alternatyvūs modeliai leidžia rinkėjams pareikšti tiesioginį asmenų, užimsiančių postus, ar politinės darbotvarkės pasirinkimą. Pirma, esant prezidentiniam modeliui rinkėjai tiesiogiai renka vykdomosios valdžios vadovą. Partijos gali vaidinti svarbų vaidmenį atrinkdamos kandidatus į prezidentus ir vykdydamos jų rinkimines kampanijas, bet prezidentiniuose rinkimuose dažnai dominuoja politikos ir atskirų kandidatų asmenybės, o ne bendri partijų manifestai. Be to, prezidento rinkimų laimėtojas yra tiesiogiai atskaitingas rinkėjams, o ne savo politinės partijos lyderiui.

Antra, per referendumus rinkėjai gali tiesiogiai pasirinkti politikas. Čia vėlgi partijos vaidina tam tikrą vaidmenį, pasisakydamos už vieną arba kitą pusę ir skirtingus referendumo klausimo aspektus remiančių partijų (ypač esančių valdžioje) (ne)populiarumas turės didelės įtakos referendumo rezultatams. Nepaisant to, jei referendumo rezultatai yra įpareigojantys, jo padariniai darys tiesioginį poveikį viešajai politikai, o partijos nebegalės pakeisti politikos vėliau priimdamos tam tikrus teisės aktus. Taigi priešingai nei konkurencinės demokratinės valdžios modelyje, tiesioginiame modelyje rinkėjų pasirinkimą paverčiant vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios veiksmais nebūtina, kad egzistuotų darnios politinės partijos ir nebūtina joms kištis.

Taigi kuris modelis yra tinkamas ES? Vadovaujantis konkurencinės demokratinės valdžios modelio logika, dauguma ES demokratijos deficito tyrinėtojų praeityje teigė, kad (1) Europos Parlamentas turėtų būti renkamas tiesiogiai ir (2) jam turėtų būti suteiktos didesnės galios ES teisės aktų leidybos procese Tarybos atžvilgiu bei ES vykdomosios valdžios (t. y. Komisijos) rinkimuose. Todėl 1979 m. buvo įvesti tiesioginiai rinkimai į Euro-

pos Parlamentą, kurie nuo tada buvo rengiami kas penkeri metai, o dėl daugybės institucinių reformų Europos Parlamentui buvo suteiktos didesnės galios kartu su Taryba dalyvauti teisės aktų leidybos procese ir renkant Komisijos pirmininką (žr. 3 skyrių).

Iš pažiūros demokratijos deficitas šitaip buvo panaikintas. Vis dėlto unikali „besivaržančių politinių partijų suformuotos valdžios" sistema negali būti sukurta vien nustačius reikalingas taisykles; modelis taip pat reikalauja, kad veikėjai pagal tas taisykles atitinkamai ir elgtųsi. Kitais žodžiais tariant:

- politinės partijos turėtų varžytis Europos Parlamento rinkimuose dėl ES politinės darbotvarkės ir/arba ES politinių postų;
- rinkėjai Europos Parlamento rinkimuose turėtų rinktis remdamiesi šiomis konkuruojančiomis politinėmis programomis ar kandidatais; ir
- laimėjusiųjų rinkimus politinės programos per darnias politines partijas europiniame lygmenyje turėtų būti paverstos teisės aktų leidybos ir vykdomaisiais veiksmais.

Jei toks elgesys neegzistuoja, tai demokratijos deficitas išliks. Vis dėlto tebeegzistuoja erdvės dabartinio ES projekto plėtotei ir galima įvesti tolesnius institucinius mechanizmus, kurie paskatintų tikrą besivaržančių politinių partijų suformuotą valdžią ES.

Debatai dėl „demokratijos deficito"

Straipsniai apie vadinamąjį demokratijos deficitą ES akademiniuose žurnaluose buvo pradėti spausdinti XX a. devintojo dešimtmečio viduryje ir pabaigoje. Netrukus žiniasklaidoje kaip atsakas į paramos ES žlugimą XX a. paskutinį dešimtmetį prasidėjo platesnė diskusija šiuo klausimu (žr. 5 skyrių). Vieningas demokratijos deficito ES apibrėžimas neegzistuoja. Vis dėlto Weileris *et al.* (1995) apibūdina „standartinę" demokratijos deficito versiją, kuri yra plačiai akademikų, praktikų, žiniasklaidos komentatorių ir paprastų piliečių naudojamų argumentų rinkinys. Pridedant kelis elementus prie pirminio Weilerio apibrėžimo, dabartinė „standartinė" demokratijos deficito versija apima penkis pagrindinius teiginius (plg. Siedentop, 2000):

- *Padidėjusi vykdomoji galia/sumažėjusi nacionalinių parlamentų kontrolė.* ES sprendimus daugiausiai priima vykdomosios valdžios atstovai – Komisija ir nacionaliniai ministrai Taryboje. Tai reiškė nacionalinių parlamentų galios sumažinimą, kadangi vyriausybės, priimdamos sprendimus Briuselyje, gali nekreipti dėmesio į savo parlamentus arba taryboje gali būti nubalsuota prieš jas (kai naudojamas kvalifikuotos daugumos balsavimas) (Andersen ir Burns, 1996; Raunio, 1999).
- *Europos Parlamentas yra per silpnas.* Europos Parlamento galių išaugimas neatlygino nacionalinių parlamentų kontrolės praradimo, kadangi Taryba vis dar tebedominuoja Europos Parlamento atžvilgiu priimant teisės aktus ir priimant biudžetą, o piliečiai nėra susieti su savo Europos Parlamento nariais taip, kaip su savo nacionaliniais parlamentarais (Williams, 1991; Lodge, 1994).
- *„Europiniai" rinkimai neegzistuoja.* Piliečiai negali balsuoti dėl ES politikų, nebent per periodinius referendumus dėl narystės ES arba dėl sutarties reformų. Nacionaliniuose rinkimuose daugiau konkuruojama dėl nacionalinių, o ne dėl europinių klausimų ir partijos yra linkusios Europos klausimo neįtraukti į nacionalinę darbotvarkę (Hix, 1999; Marks *et al.*, 2002). Europa nėra ir Europos Parlamento rinkimų tema, kadangi partijos ir žiniasklaida juos laiko kadencijos vidurio nacionaliniais rinkimais (Franklin *et al.*, 1996).
- *ES yra per tolima.* Piliečiai negali suprasti ES. Komisija nėra nei vyriausybė, nei biurokratija ir yra skiriama remiantis miglota procedūra, o ne renkama žmonių ar parlamento (plg. Magnette, 2001). Taryba yra vienintelė teisės aktų leidžiamoji valdžia demokratiniame pasaulyje, priimanti sprendimus slaptai. Europos Parlamentas yra neprieinamas dėl jo daugiakalbės debatų prigimties. O politikos procesas yra daugiau technokratinis, bet ne politinis (Wallace ir Smith, 1995).
- *Politikos nuokrypis.* Dėl visų šių veiksnių ES priima politikas, kurių daugelyje (ar net daugumoje) valstybių narių nepalaiko piliečių dauguma, pavyzdžiui, neoliberalios vieningos rinkos reguliavimo sistemos, monetarinės ekonominės ir pinigų sąjungos sistemos ir didžiulių subsidijų ūkininkams per bendrą žemės ūkio politiką (Streeck ir Schmitter, 1991; Scharpf, 1997a, 1999).

Vis dėlto šie argumentai nėra visuotinai priimtini. Ypač Giandomenico Majone ir Andrew Moravcsikas – du svarbiausi autoriai ES studijose smarkiai kritikuoja šiuos teiginius.

Majone tvirtina, kad ES iš esmės yra „reguliuojanti valstybė" ir todėl čia nėra redistribucinių ar vertybių paskirstymo politikų (Majone, 1996, 1998a, 2000, 2002b, 2002c, taip pat žr. 8 skyrių). Kadangi reguliavimo politikos yra pareto-efektyvios, o ne perskirstomosios (kitaip tariant, kai kiekvienas laimi), ES politikos formavimas turėtų būti atskirtas nuo įprastinių mažoritarinių demokratijų politikos procesų, taip pat kaip teismai turėtų būti nepriklausomi nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios, o centriniai bankai turėtų būti nepriklausomi nuo „politinio verslo ciklo". Majone's požiūriu, ES problema yra ne tiek demokratijos deficitas, kiek „patikimumo krizė" arba „legitimumo deficitas". Jis tiki, kad sprendimas yra daugiau procedūrinis nei esminis. ES reikia skaidresnio sprendimų priėmimo proceso, teismams ir ombudsmenui suteikti *ex post* peržiūros galias, didesnio profesionalumo ir techninės ekspertizės, taisyklių, kurios apgintų mažumų interesų teises ir geresnės privačių veikėjų – žiniasklaidos ir parlamento narių ES ir nacionaliniame lygmenyje, vykdomos priežiūros. Šiuo požiūriu ES, kurioje dominuoja Europos Parlamentas arba tiesiogiai renkama Komisija, politizuotų reguliacinį politikos formavimą. Politizacijos pasekmės būtų redistribucinės, o ne pareto-efektyvios, ir jos tik pakenktų, o ne pasitarnautų ES legitimumui (plg. Dehousse, 1995).

Moravcsikas (2002a, 2003) nueina dar toliau – jis pateikia išsamią visų pagrindinių teiginių apie demokratijos deficitą kritiką. Į argumentą, kad visa galia buvo centralizuota vykdomojoje valdžioje, Moravcsikas nurodo, kad nacionalinės vyriausybės yra labiausiai tiesiogiai atskaitingi politiniai organai Europoje. Atsakydamas į kritiką, kad vykdomosios valdžios nekontroliuoja atstovaujamosios institucijos, jis nurodo, kad svarbiausias institucinis patobulinimas ES per paskutinius du dešimtmečius buvo padidėjusios Europos Parlamento galios teisės aktų leidybos procese ir Komisijos skyrime. Moravcsikas taip pat tvirtina, kad politikos formavimas yra skaidresnis nei daugelyje nacionalinių politikos formavimo sistemų, kad ES technokratai yra priversti atsižvelgti į daugybę visuomenės interesų, kad egzistuoja išplėtota ES veiksmų teisminė peržiūra, vykdoma Europos Teisingumo Teismo ir nacionalinių teismų, ir kad Europos Parlamentai ir nacionaliniai parlamentai turi didėjančias priežiūros

galias, kuriomis nebijo naudotis (kaip parodė Europos Parlamento surengtas balsavimas dėl nepasitikėjimo Santero Komisija 1999 m.). Galiausiai remdamasis vadinamąja „socialdemokratine" kritika, kad ES politikos yra sistemingai nukreiptos prieš vidutinį rinkėją, Moravcsikas tvirtina, kad sudėtinga ES stabdžių ir atsvarų sistema užtikrina, jog konsensusui dėl bet kokios politikos pasiekti reikia didelės daugumos pritarimo. Todėl laisvąją rinką ginantys liberalai yra taip pat kaip ir socialdemokratai nepatenkinti centristiniu ES politikos režimu.

Šie argumentai yra loginė Moravcsiko liberalaus tarpvyriausybiškumo teorijos tąsa (žr. 1 skyrių). Iš esmės, kadangi valstybių narių vyriausybės valdo ES, o Komisija paprasčiausiai yra šių vyriausybių agentas, nėra iš anksto nenumatytų tarpvyriausybinių derybų pasekmių. Taigi nėra atotrūkio tarp vyriausybių prioritetų ir galutinių politikos rezultatų, todėl ES nėra nedemokratiška.

Kai kuriais požiūriais Majone ir Moravcsikas pakartoja tam tikrus XIX ir XX a. pradžios masinės demokratijos kritikus, kurie gyrė „apšviestosios" biurokratijos arba despotizmo dorybes. Majone's požiūriu, Komisijos technokratai, Tarybos darbo grupės ir ES agentūros yra labiau linkusios ginti piliečių interesus nei Europos Parlamento dauguma arba hipotetinė dauguma Komisijos pirmininko rinkimuose. Panašiai Moravcsikas tiki, kad nėra poreikio visiškai rinkiminei demokratijai, jei ES sistema jau užtikrina, kad bet kokia priimama politika tarnauja didžiulės ES piliečių daugumos interesams.

Vis dėlto egzistuoja bent trys priežastys, kodėl demokratija konkurencingų rinkimų, per kuriuos pasirenkamos politikos ir išrenkami lyderiai, prasme yra geresnė nei apšviestoji technokratija. Pirma, ir mažoritariniame, ir konsensualiniame demokratijos modelyje konkurencingi rinkimai užtikrina, kad politikos ir išrinkti pareigūnai reaguoja į piliečių prioritetus (Powell, 2000). Rinkiminės varžybos suteikia paskatas elitams plėtoti konkuruojančias idėjas dėl politikos ir pasiūlyti į politinius postus konkuruojančius kandidatus. Jie taip pat suteikia galimybę piliečiams nubausti politikus, netesinčius savo rinkiminių pažadų arba tuos, kurie pasirodė esantys nesąžiningi ar korumpuoti (Fearon, 1999). Kai kalbama apie ES, politikos gali tarnauti piliečių interesams, kai tik dėl jų yra susitariama, tačiau ilgainiui be rinkiminės konkurencijos Komisija ar valstybių narių vyriausybės, reaguodamos į pasikeitusius piliečių prioritetus, turi mažai paskatų pakeisti šias politikas.

Antra, politinė konkurencija yra pagrindinis politinių debatų skatinimo mechanizmas, kuris savo ruožtu prisideda prie viešosios nuomonės formavimo dėl skirtingų politikos galimybių. Be debatų dėl politikų, kurie yra būdinga rinkiminių varžybų šalutinė pasekmė, rinkėjai negalėtų susidaryti savo prioritetų dėl sudėtingų politikos klausimų. To pavyzdys ES yra debatai dėl struktūrinės Europos ekonomikos reformos. ES turi teisinius instrumentus ir galias pradėti fundamentalias reformas, bet nesant viešų debatų piliečiai negali susidaryti nuomonių apie kitus pasirinkimus, o ES institucijos neturi paskatos ar teisėto įgaliojimo imtis tokių reformų.

Trečia, skatindami laipsnišką politinių identitetų evoliuciją, rinkimai turi galingą formuojamąjį poveikį. Pavyzdžiui, plėtojantis Amerikos ir Europos demokratijoms, masinių rinkimų ir partijų konkurencijos procesas ir veikimas vietinius identitetus pakeitė nacionaliniais identitetais (Key, 1961; Rokkan, 1999). Europos Sąjungoje Europos „demosas" nėra būtina tikros demokratijos sąlyga, o greičiau Europos demokratinis identitetas gali būti suformuotas per demokratinės konkurencijos praktiką, kai piliečiai priima tai, kad konkrečiuose rinkimuose atsiduria pralaimėjusių pusėje, tikėdamiesi netolimoje ateityje atsidurti laimėjusių pusėje (Habermas, 1995).

Kitaip tariant, net jei pripažįstame daugelį Majone's ir Moravcsiko argumentų, pavyzdžiui, argumentą apie poreikį atskirti kai kurių reguliacinių politikų (tokių kaip konkurencijos politika) įgyvendintojus nuo demokratinės konkurencijos arba argumentą apie egzistuojantį ES politikos proceso atvirumą – ES politinė bendruomenė iš tiesų gali būti vadinama demokratiška tik tada, jei konkurencingi rinkimai nulems ES politikos darbotvarkės kryptį. Taigi likusioje šio skyriaus dalyje susitelkiama ties rinkiminiu procesu ES politikoje, ties pagrindinių kolektyvinių veikėjų (politinių partijų nacionaliniame ir europiniame lygmenyje) elgsena šiuose procesuose ir ties klausimu, kodėl demokratija ES bet kokia įprastine prasme neegzistuoja.

Partijos: konkurencija ir organizacija

ES politika yra partijų politika. Paprastam stebėtojui tai gali neatrodyti akivaizdu. Vis dėlto atidžiau įsižiūrėjus, partijų organizacijos, joms kli-

juojamos etiketės, jų ideologijos, politikos, koalicijos ir interesai yra esminiai. Visi politikai nacionaliniame ir ES lygmenyje yra partiniai, kurie dėl savo užimamų postų ir karjeros ateityje turi būti dėkingi rinkiminei sėkmei ir „savo" partijų pozicijai dėl politikų. Partijos yra pagrindiniai veikėjai vidaus rinkimuose, Europos Parlamento rinkimuose ir referendumuose. Jos yra pagrindiniai organai, susiejantys vyriausybes su parlamentais ir parlamentus su rinkėjais. Todėl jos suteikia gyvybiškai svarbią jungtį tarp nacionalinės ir ES arenos ir susieja pačias ES institucijas. Taigi, kad suprastume, kaip veikia ES politika, turime suprasti, kaip ES politinėje bendruomenėje varžosi ir veikia partijos.

Nacionalinės partijos ir Europa

Santykinė rinkėjų parama partijoms ir partijų pozicijos dėl politikos nulemia, kokios yra įmanomos koalicijos ES politikoje, kokie darnūs yra šie aljansai ir kiek tikėtina, jog jos dominuos. 6.1 lentelė rodo rinkiminį įvairių partijų šeimų kiekvienoje valstybėje narėje 2004 m. pradžioje stiprumą ir bendrą paramą kiekvienai šeimai, pamatuotą pagal tai, kiek narių valstybė narė turi Europos Parlamente. Galima pastebėti, kad nė viena partijų šeima nedominuoja visoje ES. Socialistai akivaizdžiai dominuoja kairiajame bloke valstybėse narėse, tačiau pagrindinė dešinė yra susiskaldžiusi – kai kuriose valstybėse narėse didžiausia jėga yra krikščionys demokratai, o kitose – konservatoriai. Nepaisant to, kalbant apie pagrindinius politinius blokus, kairė ir (pagrindinė) dešinė praktiškai išlaiko pusiausvyrą, turėdamos vos daugiau nei 40 proc. balsų visoje ES. Liberalai užima pagrindinę poziciją tarp šių dviejų jėgų ir gali suformuoti koaliciją su kaire arba su dešine.

Atsižvelgiant į partijų pozicijas dėl politikos ES politikoje, nacionaliniame lygmenyje daugumą socialinių pasidalijimų galima apibendrinti visur prasiskverbiančia kairės–dešinės dimensija. Europiniame lygmenyje, priešingai, dar neseniai vyraujanti politinės konkurencijos dimensija buvo tarp veikėjų, pasisakančių už tolesnę integraciją ir veikėjų, pasisakančių už *status quo* išlaikymą ar mažesnę integraciją, t. y. integracijos ir suvereniteto takoskyra (pvz., žr. Garrett 1992; Tsebelis ir Garrett, 2000a). Nepaisant to, ES kompetenciją išplėtus ir į tradicines vidaus politinės konkurencijos sritis, kairės–dešinės dimensija gali atsirasti ir europiniame

6.1 LENTELĖ. Partijų ir politinių blokų rinkiminis stiprumas

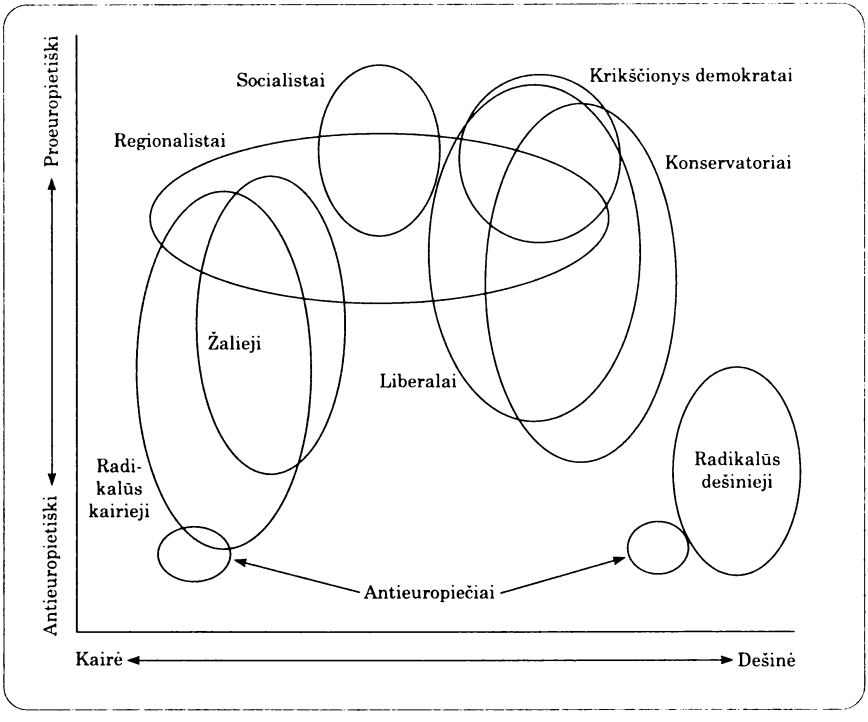
	Proeuropiečiai									
	Kairė					Dešinė				
	Radikalūs kairieji	Žalieji	Socialdemokratai	Kairieji regionalistai	Liberalai	Dešinieji regionalistai	Krikščionys demokratai	Proeuropietiški konservatoriai	Kritiški ES konservatoriai	Kraštutiniai dešinieji
Austrija	1	10	37		1		42			10
Belgija		6	28	3	29		19			14
Kipras	37	2	7		20			34		
Čekija	19	2	30		3		2	39		2
Danija	6	2	29		38		2	9	13	
Estija			7	2	43		1	32	13	
Suomija	10	8	23	1	30		5	19	2	
Prancūzija	11	6	26					39	3	15
Vokietija	4	9	39		7		39			1
Graikija	11		44					43		
Vengrija	3		42		9			41	1	4
Airija	8	4	11		7		25		42	
Italija	7	2	17	1	9	4	18	30	12	1
Latvija	9	10	17		5			34	18	5

Lietuva			32	4	47		4	9	4	
Liuksemburgas	4	9	24		22		30		11	
Malta		1	47					52		
Nyderlandai	6	5	27		22		29		10	
Lenkija			41		3			18	19	18
Portugalija	10	1	38					40	9	
Slovakija	8		17		11		23	11		27
Slovėnija		1	12	1	41		9	31		4
Ispanija	6		34	5	3	3	2	47		
Švedija	8	5	40		19		9	15	1	
Jungtinė Karalystė	1	1	41	3	19				33	2
Visos ES	6	4	32	1	11	1	12	20	9	5
			43			42				
					77					

Pastaba. Čia pateikiami kiekvienos partijos per pačius paskutinius nacionalinius rinkimus iki 2004 m. sausio mėn. laimėtų balsų procentai. Visos ES procentas yra paskaičiuotas kiekvienos valstybės narės turimus balsus padauginus iš Europos Parlamento narių iš tos valstybės procento.

Šaltinis: paskaičiuota pagal „Viso pasaulio rinkimų" interneto svetainės duomenis (http://www.electionworld.org)

6.1 SCHEMA. Partijų šeimų pozicijos ES partinėje sistemoje



Pastaba. Elipsės parodo maksimalias ir minimalias kiekvienos partijų šeimos partijų narių pozicijas abiejose šiose dimensijose.

Šaltinis – Paskaičiuota pagal Marks *et al.* duomenis (2002).

lygmenyje (žr. 5 skyrių). Taigi 6.1 schema rodo, kur yra išsidėsčiusios partijų šeimos, kiek jos yra savo viduje pasidalijusios šiose dviejose pagrindinėse ES politikos dimensijose. Ovalai rodo kiekvieną partijų šeimą sudarančių nacionalinių partijų padėtį ir nuotolį (plg. Hix ir Lord, 1997, p. 49–53; Ray, 1999). Partijų padėtis leidžia teigti, kad ES politikoje galimi keli aljansai. Akivaizdūs tikri sąjungininkai yra krikščionys demokratai, konservatoriai ir liberalai, kurie visi yra nuosaikiai centro dešinieji ir proeuropietiški. Socialistai, priešingai, susiduria su pasirinkimu: galimu aljansu su centro dešiniosiomis jėgomis remiantis bendru proeuropiniu pagrindu, į kurį būtų galima įtraukti ir regionalistus, arba galimu aljansu su žaliaisiais ir radikaliąja kaire bendrame kairiojo sparno bloke. Vis dėlto pastarasis aljansas būtų pasidalijęs didesnės ar mažesnės Europos in-

tegracijos klausimu. Panašiai oponuojanti centro dešinės koalicija, kuri apimtų konservatorius, būtų pasidalijusi europiniais klausimais. Dėl jų izoliacijos ES partinėje sistemoje, su kraštutine dešine ir antieuropiečiais negalima sudaryti koalicijos.

Vis dėlto elipsių forma (trumpesnės kairės–dešinės nei antieuropinės–proeuropinės dimensijoje) rodo, kad daugelis partijų šeimų tarpusavyje yra pasidalijusios Europos klausimu. Partijų šeimos istoriškai buvo apibrėžtos santykyje su kairės–dešinės politikos dimensija vidaus arenoje, o ne Europos integracijos klausimu. Todėl toje pačioje partijų šeimoje esančios partijos turi panašius politikos prioritetus kairės–dešinės klausimais. Vis dėlto jos yra labiau linkusios ne pakeisti savo pozicijas dėl vidaus politikos, kad prisitaikytų prie naujos Europos integracijos realybės, bet išdėstyti Europos integracijos klausimą savo ideologinių pozicijų terminais: palaikyti ES integraciją ir ES politikas, jei tai remia jų vidaus politikos darbotvarkę ir oponuoti ES, jei ji sumažina jų partijos palaikymą vidaus arenoje (Marks ir Wilson, 2000; Aspinwall, 2002; Marks *et al.*, 2002).

Be to, dėl egzistuojančio politikos mišinio nacionalinėje kairėje (kai kuriems politikos režimams esant kairesniems, kaip Skandinavijoje, o kai kuriems dešinesniems, kaip Jungtinėje Karalystėje), partijos skirtinguose nacionaliniuose kontekstuose žiūrės į ES skirtingai (plg. Sitter, 2001). Kaip aptarta ankstesniame skyriuje, valstybėse, kurioms būdinga daugiau dešiniojo sparno politika, kairiojo sparno rinkėjai palaiko Europos integraciją, tačiau dešiniojo sparno rinkėjai jai priešinasi, o priešinga tendencija galioja daugiau kairiojo sparno politikos režimuose. Tai reiškia, kad kai iškyla didesnės ar mažesnės Europos integracijos klausimas, daugelis partijų šeimų neturi vieningos pozicijos visose ES valstybėse narėse, kadangi skirtingos nacionalinės partijos veikia skirtinguose nacionalinės politikos kontekstuose ir jos nuolat skirtingai žiūrės į ES politikas.

Tik regionalistai ir antieuropiečiai neatitinka šio modelio, apibrėždami save atitinkamai „prieš" ir „už" egzistuojančią nacionalinių valstybių sistemą. Taigi šios šeimos užima darnią poziciją Europos integracijos klausimo dimensijoje, bet ne kairės–dešinės dimensijoje. Krikščionys demokratai yra kažkur tarp šių dviejų kraštutinumų, nes parama Europos integracijai visada buvo šios partijų šeimos vidaus politikos dalis; jie yra darnūs ir kairės–dešinės, ir Europos integracijos dimensijose (Johansson, 2002; Hanley, 2002).

Sudėjus kartu, rinkiminis stiprumas ir partijų pozicija dėl politikų paaiškina, kodėl pastaraisiais metais ES politikoje du galingiausi politiniai

blokai nesivaržė dėl ES darbotvarkės kontrolės. Nei kairė, nei dešinė nėra pakankamai stipri, kad suformuotų visoje ES dominuojančią koaliciją. Be to, šiems dviem blokams būdingi pasidalijimai Europos integracijos klausimu ir tarp partijų šeimų, ir partijų šeimose. Tai privertė proeuropines partijas visoje kairės–dešinės skalėje bendradarbiauti siekiant suformuoti tokias dideles daugumas, kad būtų įmanoma laimėti svarbiausius sprendimus dėl ES, pavyzdžiui, Skandinavijoje pagrindinių kairiųjų ir dešiniųjų partijų elitai, esantys valdžioje ir esantys opozicijoje, mobilizavosi bendros valiutos įsivedimo klausimu (Johansson ir Raunio, 2001; Aylott, 2002) bei Vidurio ir Rytų Europos įstojimo į ES klausimu (Kopecky ir Mudde, 2002; Hughes *et al.*, 2002).

Nepaisant to, šio kairės–dešinės proeuropinio aljanso dominavimas, kuris efektyviai apsaugojo pagrindines partijas nuo varžymosi Europos klausimais vidaus rinkimų kampanijose ir parlamentiniuose debatuose, reiškia, kad antieuropinė pozicija tarp rinkėjų nacionalinėje partinėje sistemoje nebuvo artikuliuojama (Mair, 2000). Esama mažai įrodymų, kad pagrindinių nacionalinių partijų nuomonė Europos klausimu nesusijusi su jų rėmėjų nuomone šiuo klausimu (van der Eijk, Franklin and van der Burg, 2001, Carrubba, 2001). Vis dėlto daugelyje partijų yra svarbių mažumų, kurios prieštarauja Europos integracijai, ir yra partijų tiek į dešinę, tiek į kairę nuo šio centristinio–proeuropinio bloko, kurios negali nurungti šios koalicijos dominavimo. Todėl rinkėjai antieuropiečiai išreiškia nusivylimą šiuo proeuropiniu „karteliu" rinkiminėse arenose, kur įprasta partijų konkurencijos sistema nėra tokia ryški – tai yra, europiniuose rinkimuose ir referendumuose Europos klausimais (žr. žemiau).

Ypač tarpklasinio partijų aljanso reikėjo XX a. devintojo dešimtmečio pabaigoje ir paskutinio dešimtmečio pradžioje. XX a. aštuntąjį dešimtmetį centro dešinė buvo nuosekliau proeuropietiška, o centro kairė buvo daugiau skeptiška, Europos integraciją daugiausiai traktuodama kaip laisvosios rinkos projektą, nukreiptą prieš socialdemokratinį projektą vidaus arenoje. Tik nuo XX a. devintojo dešimtmečio vidurio daugumos socialdemokratinių partijų elitai ėmė palaikyti Europos integraciją, o tai leido suformuoti galingą tarppartinę, proeuropinę koaliciją, kuri remtų vieningos rinkos programą ir ekonominę bei pinigų sąjungą. XX a. paskutinio dešimtmečio pabaigoje situacija iš dalies pasikeitė į priešingą pusę. Daugelis centro kairės partijų tapo labai proeuropietiškos, o daugelis konservatorių darėsi vis kritiškesni ES (net ir labiau „proeuropietiškame" bloke), bijodami per didelio Briuselio reguliavimo ir kišimosi į nacionalinius makroekonominius sprendimus.

Kitaip tariant, ES politikoje gali vykti persigrupavimas mažiau galingai tarppartinei proeuropinei koalicijai dominuojant politinėje darbotvarkėje nacionaliniame ir ES lygmenyje ir atsirandant didesnei konkurencijai tarp kairės ir dešinės blokų dėl ES politikų krypties (Hooghe ir Marks, 1998; Pennings, 2002; Gabel ir Hix, 2003; Hooghe *et al.*, 2003).

Partijos europiniame lygmenyje

Šiame lygmenyje egzistuoja dvi partijų organizacijos. Pastebimesnės iš jų yra politinės grupės, kurios pirmą kartą 1953 m. buvo suformuotos senojoje Europos anglių ir plieno bendrijos asamblėjoje – Europos Parlamento pirmtakėje, iš toms pačioms partijų šeimoms priklausančių nacionalinių partijų narių (Oudenhave, 1965). Per laikotarpį po šio įvykio, Europos Parlamento politinės grupės tapo labai išsivysčiusiomis organizacijomis, turinčiomis savo biudžetą, vadovybės struktūras, administracinės paramos dalykus, procedūrines taisykles, biurus, komitetus ir darbo grupes.

Antrasis partijų organizacijos elementas yra vadinamosios „transnacionalinės partijų federacijos", kurios buvo įsteigtos, kad pasiruoštų pirmiesiems tiesioginiams Europos Parlamento rinkimams XX a. aštuntojo dešimtmečio viduryje. 1974 m. balandžio mėn. EB buvo įsteigta pirmoji partijų federacija – Socialistų partijų konfederacija, o 1976 m. kovo mėn. buvo įsteigta Liberalų ir demokratų partijų federacija ir 1976 m. balandžio mėn. – Europos liaudies partija, apėmusi krikščionių demokratų partijas. Nepaisant jų pavadinimų, šios organizacijos buvo labai išsisklaidžiusios, neturinčios tikros išvystytos organizacijos europiniame lygmenyje ir aiškios bei nuoseklios politinės orientacijos, nors du kartus per metus vykdavo Europos partijų konferencijos. Vis dėlto šių trijų partijų federacijų generalinių sekretorių raginimų dėka Mastrichto sutartyje atsirado naujas „partijų straipsnis" (191 straipsnis), kuris nustato, kad:

> Europos masto politinės partijos yra svarbus Sąjungos integracijos veiksnys. Jos prisideda prie Sąjungos piliečių europietiško sąmoningumo ugdymo ir padeda išreikšti Sąjungos piliečių politinę valią.

Remiantis šiuo straipsniu socialistų, liberalų ir krikščionių demokratų partijų federacijos įsteigė naujas ir nuoseklesnes partijų organizacijas. 1992 m. lapkričio mėn. buvo įkurta Europos socialistų partija (ESP);

1992 m. lapkričio mėn. Europos liaudies partija (ELP) priėmė naujų statutų rinkinį; 1993 m. birželio mėn. buvo įsteigta nauja Europos žaliųjų partijų federacija, o 1993 m. gruodžio mėn. buvo įsteigta Europos liberalų, demokratų ir reformistų partija (ELDR). Dar daugiau, šios organizacijos sustiprino savo ryšius su Europos Parlamento politinėmis grupėmis ir su šių partijų atstovais Komisijoje, Taryboje ir Europos vadovų taryboje. Jau nebebūdamos vien tik transnacionalinėmis skėtinėmis organizacijomis, skirtomis varžytis Europos Parlamento rinkimuose, šios naujos „europartijos" europiniame lygmenyje ėmė virsti „ekstraparlamentinėmis" partijų organizacijomis, panašiai kaip ekstraparlamentiniai centriniai biurai ir centriniai partijų komitetai nacionaliniame lygmenyje (Hix, 1995a).

Kaip rodo 6.2 lentelė, partiniame-politiniame galios balanse ES institucijose nuo XX a. paskutinio dešimtmečio pradžios buvo tam tikrų poslinkių. Kairiųjų dominavimas Europos Parlamente 1990–1994 m. pamažu mažėjo ELP partijai tampant didžiausia partija, o liberalams dabar užimant lemtingą poziciją tarp kairės ir dešinės. Taryboje yra priešingai: čia dauguma iš dešiniųjų rankų 1990–1994 m. perėjo į kairiųjų rankas 1995–1999 m., o paskui 1999–2004 daugumą vėl sudarė dešinieji. Galiausiai Komisija iš kolegijos, kurioje 1990–1999 m. vyravo dešinieji, 1999–2004 m. pamažu tapo kairiųjų dominuojama kolegija. Kadangi pasikeitimai šiose trijose institucijose nevyko pagal tą patį modelį, nė vienai partinei-politinei jėgai nepavyko dominuoti visoje ES. Vis dėlto dešinieji turėjo akivaizdų pranašumą (nors nesudarė daugumos) 1990–1994 m. laikotarpyje, 1994–1999 m. laikotarpiu pusiausvyra tarp šių jėgų buvo dar tolygesnė, nors 1999–2004 m. laikotarpiu kairė turėjo nedidelį pranašumą. 2004–2009 m. laikotarpio pradžioje kairė pirmą kartą turėjo daugumą visose trijose ES institucijose.

Jei besivaržančių politinių partijų suformuotos valdžios modelis veikia ES, šis pokytis turėtų nulemti ES politinės darbotvarkės poslinkį nuo rinkos reguliavimo panaikinimo (nuo vieningos rinkos programos) 1990–1994 m. laikotarpiu link socialinės apsaugos bei socialinių išlaidų 1999–2004 m. laikotarpiu, ir tada sugrįžti prie daugiau liberalių/laisvosios rinkos politikų 2004–2009 m. Vis dėlto, kaip jau buvo aptarta anksčiau, norint partijos politiką paversti politikos rezultatais, reikia ir kitų partijos veikėjų, priklausančių toms pačioms partijų šeimoms, bendradarbiavimo ir laimėjusių koalicijų tarp skirtingų partijų šeimų suformavimo.

6.2 LENTELĖ. Politinių partijų stiprumas ES institucijose

Partijų šeima	Europos Parlamento narių procentas			Komisarų procentas			Vyriausybės ministrų Taryboje procentas			Procentas visose ES institucijose		
	1990–1994 m.	1995–1999 m.	1999–2004 m.	1990–1994 m.	1995–1999 m.	1999–2004 m.	1990–1994 m.	1995–1999 m.	1999–2004 m.	1990–1994 m.	1995–1999 m.	1999–2004 m.
Socialistai	35	34	29	33	45	50	24	46	35	31	42	38
Žalieji+kairieji-regionalistai	9	9	8			5		2	3	3	3	5
Radikalūs kairieji	9	5	7					1		3	2	2
Visi kairieji	50	44	44	33	45	55	24	49	38	36	46	45
Liberalai	10	9	9	18	15	10	18	8	12	15	11	10
ELP (krikščionys demokratai ir konservatoriai)	20	22	37	31	20	30	28	29	41	26	24	36
ELP nepriklausantys konservatoriai	15	13	5	18	20	5	30	13	8	21	15	6
Visi dešinieji	35	35	42	49	40	35	58	42	49	47	39	42
Visi procuropiečiai	65	68	78	82	80	90	70	83	88	72	77	85
Kraštutiniai kairieji	1	5	2					1	2		2	1
Antieuropiečiai	1	3	3								1	1

Pastaba. Kaip ir 6.1 lentelėje, proeuropinį bloką sudaro socialistai, ELP, liberalai ir regionalistai. Apie Tarybą pateikti duomenys nurodo kiekvienai partijų šeimai priklausančių nacionalinių vyriausybių ministrų procentą, pasvertą pagal kiekvienos vyriausybės kvalifikuotos daugumos balsavime turimų balsų skaičių. „Visų Europos institucijų" duomenys buvo paskaičiuoti sudėjus kiekvienos institucijos procentus ir padalijus iš trijų.

Šaltinis – Corbett *et al.* (1995), Edwards ir Spence (1997), Hix ir Lord (1997).

Europos Parlamento narių balsavimo tyrimas atskleidė gana aukštą ir tebeaugantį balsavimo sanglaudos tarp Europos Parlamento partijų laipsnį (Attinà, 1990; Quanjel ir Wolters, 1993; Brzinski, 1995; Hix *et al.*, 2005). 6.3 lentelė rodo kiekvienos politinės grupės „sutarimo indeksą" per kiekvienus Europos Parlamento rinkimus (kurių iš viso jau buvo 5) nuo pirmųjų tiesioginių rinkimų 1979 metais. Jei visi politinės grupės nariai balsuoja vieningai kiekviename balsavime konkrečiame parlamente, partija įvertinama 1 balu, jei politinės grupės narių nuomonės kiekviename balsavime išsiskiria (trečdaliui narių balsuojant „už", trečdaliui „prieš" ir trečdaliui susilaikant), partija įvertinama 0 balų. Politinių grupių sanglauda buvo pakankamai didelė jau pirmame parlamente (palyginimui – demokratų ir respublikonų sutarimo indeksas JAV Kongrese paprastai įvertinamas tarp 0,80 ir 0,85). Nuo tada sanglauda didėjo, pavyzdžiui, socialdemokratų įvertinimas nuo 0,76 pakilo iki 0,90 penktajame parlamente. Vis dėlto ELP sanglauda sumažėjo, bet tai tebuvo nežymus sumažėjimas, jei atsižvelgsime į ELP padidėjimą ir dėl to atsiradusią didesnę nacionalinę ir ideologinę įvairovę šioje grupėje.

6.3 LENTELĖ. Partijų sanglauda Europos Parlamente

Politinė grupė (nuo kairės link dešinės)	Pirmasis Parlamentas (1979–1984)	Antrasis Parlamentas (1984–1989)	Trečiasis Parlamentas (1989–1994)	Ketvirtasis Parlamentas (1994–1999)	Penktasis Parlamentas (1999–2001)
Radikalūs kairieji	0,81	0,87	0,86	0,80	0,76
Žalieji ir jų sąjungininkai	–	0,81	0,85	0,91	0,91
ESP	0,76	0,87	0,90	0,90	0,90
Regionalistai	–	–	0,87	0,91	–
ELDR	0,85	0,85	0,85	0,86	0,91
ELP	0,90	0,93	0,91	0,90	0,86
Golistai ir jų sąjungininkai	0,80	0,84	0,85	0,79	0,72
Konservatoriai	0,89	0,92	0,89	–	–
Radikalūs kairieji	–	0,93	0,88	–	–
Antieuropiečiai	–	–	0,83	0,67	0,54

Pastaba. Politinių grupių surinkti taškai rodo „sutarimo indeksą", kuris kiekvieno balsavimo atveju yra apskaičiuojamas taip:

$$SI_i = \frac{\text{Maks } \{Y_i, N_i, A_i\} - \frac{1}{2} [(Y_i + N_i + A_i)]}{[(Y_i + N_i + A_i)]}$$

Y_i yra partijos i balsų „už" skaičius, N_i yra balsų „prieš" skaičius, o A_i yra susilaikiusiųjų skaičius.

Didėjančią sanglaudą galima paaiškinti Europos Parlamento partijų kontroliuojamų išteklių tipais, kurie skatina Europos Parlamento narius tiksliai laikytis partijos linijos. Partijos kontroliuoja asmenų skyrimą į pagrindinius postus, į tokius kaip Europos Parlamento pirmininko, komitetų pirmininkų postus, postus Europos Parlamento grupėse ir *rapporteurs* postus ES teisės aktų klausimais Europos Parlamento komitetuose, jos taip pat kontroliuoja viso Parlamento darbotvarkę (Raunio, 1996a, p. 44–86). Kai Europos Parlamento nariai suvokė, jog tikimybė, kad jie turės konkrečią įtaką Europos Parlamente, vis labiau priklauso nuo Europos Parlamento partijų, Parlamento teisės aktų leidyboje politinių grupių tarpusavio sanglauda ėmė didėti. Be to, kadangi dvi didžiausios grupės – ELP ir ESP turi neproporcingai didesnę kontrolę paskyrimų atžvilgiu nei mažesnės grupės, mažesnėms grupėms priklausantys Europos Parlamento nariai pamažu nusprendžia palikti mažesnes grupes ir prisijungti prie vienos iš dviejų didžiausių grupių (Bardi, 1996).

Vis dėlto tyrimai parodė, kad Europos Parlamento partijoms retai pavyksta išvengti to, kad tam tikros nacionalinės Europos Parlamento narių delegacijos nubalsuotų priešingai (Gabel ir Hix, 2002; Hix, 2002b). Pavyzdžiui, 1999–2004 m. parlamento kadencijoje britų konservatoriai, Europos Parlamento nariai, priklausę ELP grupei, apie 30 proc. atvejų kitaip balsavo nei jų Europos Parlamento partijos dauguma. Europos Parlamento partijos gali kontroliuoti apdovanojimus pačiame parlamente, bet nacionalinės partijos kontroliuoja Europos Parlamento rinkimuose dalyvausiančių kandidatų atranką ir šitaip nulemia tai, ar Europos Parlamento nariai bus perrinkti. Todėl jei Europos Parlamento nariai gauna skirtingas instrukcijas dėl balsavimo iš savo Europos Parlamento partijos ir iš savo nacionalinės partijos, jie dažniau vadovaujasi savo nacionalinės partijos instrukcijomis. Esant tokiam konfliktui Europos Parlamento nariai iš valstybių narių, kuriose egzistuoja į kandidatą sutelktos rinkiminės sistemos (tokios kaip proporcinis atstovavimas pagal atvirą sąrašą arba vienas balsas, kurį galima perduoti kitam kandidatui), arba kai kandidatas yra renkamas ne nacionaliniu, o vietiniu mastu, gali laisviau balsuoti taip, kaip balsuoja jų Europos Parlamento politinė grupė (Hix, 2004). Nors apskritai didėjanti Europos Parlamento partijų sanglauda, nepaisant nacionalinių partijų galios savo Europos Parlamento narių atžvilgiu, rodo, kad nacionalinės partijos savo Europos Parlamento nariams retai yra linkusios duoti skirtingas nei jų politinės grupės instrukcijas todėl, kad jos turi tuos pačius prioritetus dėl politikos arba todėl, kad Europos Parlamente keliami klausimai nėra labai svarbūs vidaus politikoje.

6.2 SCHEMA. Koalicijos Europos Parlamente

a. Trečiasis Parlamentas (1989–1994)

						Žaliųjų grupė
					Kairiųjų vienybė	74
				Vaivorykštės grupė	74	73
			Europos socialistų partija	77	76	54
		Europos liberalų, demokratų ir reformistų partija	70	65	61	57
	Europos liaudies partija	79	71	62	59	52
Europos demokratų aljansas	73	72	63	60	58	50
Dešinioji grupė	56	54	52	45	44	44

b. Penktasis Parlamentas

						Europos susivienijęs kairieji
					Žalieji/Europos laisvasis aljansas	76
				Europos socialistų partija	72	65
			Europos liberalų, demokratų ir reformistų partija	74	63	54
		Europos liaudies partija	71	69	52	46
	Tautų Europos Sąjunga	60	48	51	49	55
Demokratijų ir įvairovių Europa	63	53	55	55	58	63

Pastaba. Skaičiai parodo atvejų, kada vardiniuose balsavimuose vienos politinės grupės dauguma balsavo taip, kaip ir kitos politinės grupės dauguma kiekviename Parlamente, procentą.

Konkurencija tarp Europos Parlamento partijų taip pat išaugo (Hix *et al.*, 2003; Hix *et al.*, 2005). 6.2 schema rodo procentą, kada dauguma kiekvienos politinės grupės narių balsavo taip, kaip ir dauguma kitos politinės grupės narių trečiajame Parlamente ir pirmojoje penktojo Parlamento kadencijos pusėje. Šie rezultatai atspindi keletą pagrindinių partijų konkurencijos Parlamente bruožų. Pirma, pagrindinė konkurencijos dimensija yra kairės–dešinės, t. y. kartų, kada politinė grupė balsavo taip, kaip ir kita politinė grupė, procentas sumažėja grupei esant toliau kairės–dešinės spektre. Ši taisyklė negalioja tik Demokratijų ir įvairovių Europos politinei grupei ir Tautų Europos Sąjungos politinei grupei. Tai galima sudėti į dvimatį ES politikos vaizdą, kadangi šios grupės yra susikūrusios pagal proeuropinę–antieuropinę ES politikos dimensiją, o ne pagal kairės–dešinės dimensiją ir todėl daugiau balsuoja taip, kaip Europos susi-

vieniję kairieji (esantys kitame kairės–dešinės skalės gale), o ne taip, kaip centro partijos (kurios yra proeuropietiškos).

Antra, duomenys rodo, kad „didžioji" ELP ir ESP koalicija dominavo trečiajame Parlamente ir egzistavo didesnė tikimybė, kad ESP balsuos taip, kaip ir ELP, o ne kaip ELDR. Ši koalicija susikuria dėl dviejų priežasčių. Pirma, daugeliui teisės aktų priimti reikia absoliučios visų Europos Parlamento narių balsų daugumos, praktiškai tai reiškia mažiausiai 65 proc. visų balsavime dalyvaujančių Europos Parlamento narių balsų. Antra, daugelio balsavimų atveju Europos Parlamentas save suvokia kaip prieš Komisiją susivienijusią instituciją arba, dar dažniau, kaip prieš valstybes nares Taryboje susivienijusią instituciją (Kreppel, 2000). Bet pirmoje 1999–2004 m. Parlamento kadencijos pusėje didžioji koalicija tarp šių dviejų grupių mažiau vyravo. Šis naujas konkurencijos būdas iš dalies atsirado dėl tuo metu įvykusio naujo ideologinio pasidalijimo tarp Europos Parlamento ir kitų ES institucijų. ELP tada buvo didžiausia partija Europos Parlamente, atsidūrusi opozicijoje Tarybai ir Komisijai, kuriose tuomet vyravo centro dešinieji. Prieš ELP, ESP bandė paremti Tarybos ir Komisijos iniciatyvas, todėl elgėsi kaip „valdančioji" mažumos partija.

Transnacionalinės partijų federacijos irgi išgyveno svarbią evoliuciją nuo jų įsikūrimo XX a. aštuntąjį dešimtmetį (Hix ir Lord, 1997). Vienas iš svarbiausių pokyčių buvo partijų lyderių susitikimų institucionalizavimas. Iš pradžių partijų lyderių susitikimai buvo neformalūs nacionalinių partijų lyderių susitikimai, bet XX a. devintojo dešimtmečio pabaigoje kiekvienoje partijų federacijoje jie tapo pagrindiniais sprendimų priėmimo organais. ES funkcionavimui yra svarbiau tai, kad šie partijų lyderių susitikimai buvo pradėti organizuoti atsižvelgiant į Europos vadovų tarybos darbotvarkę ir laiką, ir paprastai jie būdavo rengiami toje pačioje vietoje. Pirmą kartą ES istorijoje toms pačioms partijų šeimoms priklausančių nacionalinių partijų lyderiai siekė susirinkti kartu ir pabandyti rasti bendrą pagrindą prieš susitikdami su ES valstybių narių vykdomosios valdžios vadovais, kurie nustato vidutinio ir ilgojo laikotarpio Sąjungos darbotvarkę.

Tai nereiškia, kad partijų federacijos galėjo daryti didelę įtaką Europos vadovų tarybai, nors buvo ir tokių atvejų (Hix ir Lord, 1997, p. 188–195). Nepaisant to, pirmą kartą šios ekstraparlamentinės europinio lygmens partijų organizacijos surengė aukšto lygio forumą, kuriame galėjo koordinuoti savo politiką ir strategijas. Pavyzdžiui, tokie partijų lyderių susitikimai galėjo tapti įrankiais kandidatams į Komisijos pirmininko postą atrinkti.

Apibendriname: partijų organizacijos europiniame lygmenyje yra palyginti neišsivysčiusios lyginant su nacionalinėmis partijų sistemomis ir nacionalinės partijos išlieka pagrindiniai veikėjai europinio lygmens partijų organizacijose. Vis dėlto Europos Parlamento partijos elgiasi taip, kaip nacionalinės parlamentinės partijos: Europos Parlamento nariai vis dažniau balsuoja pagal partijos liniją ir vis rečiau – pagal nacionalinę liniją, o partijų konkurenciją Europos Parlamente skatina pozicijos dėl politikos kairės–dešinės skalėje. Be to, partijų federacijos, ypač ESP ir ELP, nacionaliniame ir europiniame lygmenyje pradeda teikti pagrindinius tarpinstitucinius ryšius tarp pagrindinių partijų veikėjų (nacionalinių partijų lyderių). Bet ar rinkėjai gali rinktis tarp šių kylančių europartijų politikos platformų su Europa susijusiose rinkiminėse varžybose?

Rinkimai: Europos Parlamento rinkimai ir ES referendumai

Yra du specifiniai ES rinkiminių varžybų tipai: Europos Parlamento rinkimai ir referendumai dėl ES sutarčių reformų ar kitų svarbių Europos Sąjungai pakeitimų. Tuo tarpu kai EP rinkimai rengiami visoje ES pagal nustatytą tvarkaraštį, referendumai dėl reikalų, susijusių su Europos Sąjunga, iki šiol buvo rengiami tik atskirai kai kuriose valstybėse narėse.

Europos Parlamento rinkimai: nacionalinės ar Europos masto varžybos?

Tiesioginiai ir visuotiniai rinkimai į Europos Parlamentą pirmą kartą surengti 1979 m. birželio mėn. ir nuo tada buvo rengiami kas penkeri metai. Prieš pirmuosius tiesioginius Europos Parlamento rinkimus daugelis mokslininkų tikėjosi, kad jie suteiks naują legitimumą ES (žr., pvz., Fitzmaurice, 1978; Marquand, 1978; Pridham ir Pridham, 1979). Kaip buvęs Europos Komisijos pirmininkas, Walteris Hallsteinas (1972, p. 74) teigė:

> Tokia kampanija priverstų visus, turinčius teisę balsuoti, pažvelgti ir apsvarstyti klausimus bei alternatyvas, dėl kurių Europos Parlamentas turės spręsti ateinančiais mėnesiais ir metais. Taip rinkėjai sėkmingai pasirodžiusiems kandidatams suteiktų iš tiesų europinį mandatą; ir tai paskatintų tikrai europietiškų partijų atsiradimą.

Vis dėlto visų Europos Parlamento rinkimų rezultatai rodo, kad toks požiūris yra labai nutolęs nuo realybės.

Taip yra todėl, kad Europos Parlamento rinkimuose varžomasi ne kaip „europiniuose rinkimuose", bet kaip „antraeiliuose nacionaliniuose rinkimuose". Kaip pirmieji nurodė Reifas ir Schmittas (1980), europiniuose rinkimuose keliami nacionaliniai politiniai klausimai, dalyvauja nacionalinės politinės partijos ir kovojama dėl posto nacionalinėje valdžioje. Kaip aptarta anksčiau, pagrindinis politinių partijų ES tikslas yra laimėti vietas nacionalinėje valdžioje. Rinkimai, kurių metu nusprendžiama, kam tenka nacionalinė vykdomoji valdžia, dėl šios priežasties yra pirmos svarbos rinkimai ir todėl paskutinius pirmaeilius rinkimus laimėjusios politinės partijos visus kitus rinkimus – Europos Parlamento rinkimus, regioninius ir vietinius rinkimus, rinkimus į antruosius parlamento rūmus bei formalaus valstybės vadovo rinkimus laiko galimybe savo populiarumui pasitikrinti (Heath *et al.*, 1999).

Europinių rinkimų antraeiliškumas turi dvejopus padarinius. Pirma, kadangi „antraeiliai rinkimai" yra ne tokie svarbūs kaip pirmaeiliai rinkimai, žmonės turi mažiau paskatų balsuoti europiniuose rinkimuose, todėl rinkėjų aktyvumas europiniuose rinkimuose yra mažesnis nei nacionaliniuose. Antra, kadangi rinkimų esmė yra nacionalinės valdžios veiklos įvertinimas, tie žmonės, kurie balsuos europiniuose rinkimuose, balsuos kitaip nei nacionaliniuose rinkimuose, jei jie būtų surengti tuo pačiu metu. Tai nulemia dvi priežastys (Oppenhuis *et al.*, 1996). Pirma, Europos Parlamento rinkimai suteikia galimybę žmonėms balsuoti nuoširdžiai, o ne strategiškai (balsuoti iš širdies), balsuojant už (mažas) partijas, kurios labiausiai atitinka jų prioritetus, o ne už (dideles) partijos, kurios, tikėtina, suformuos vyriausybę. Antra, Europos Parlamento rinkimai leidžia žmonėms išreikšti savo nepasitenkinimą dėl valdančiosios partijos ar partijų („išmesti iš valdžios") balsuojant už vieną ar kitą opozicinę partiją. Bet kokiu atveju tokio „balsų susikeitimo" padarinys bus tai, kad didelės valdančiosios partijos praras balsus, o mažos partijos laimės balsus.

Šias hipotezes patvirtino Europos Parlamento rinkimų rezultatų analizė (Reif, 1984; Irwin, 1995; van der Eijk ir Franklin, 1996; Marsh, 1998). Pirma, atsižvelgiant į rinkėjų aktyvumą, Europos Parlamento rinkimuose balsuojančių žmonių skaičius nuo 70 proc. 1984 m. nukrito iki 59 proc. – 1994 m., 49 proc. 1999 m. ir 45 proc. 2004-aisiais. Negana to, vidutinis rinkėjų aktyvumo skirtumas nacionaliniuose ir europiniuose rinkimuose padidėjo. Kaip rodo 6.4 lentelė, išskyrus valstybės nares, kur nacionali-

niai rinkimai buvo surengti kartu su rinkimais į Europos Parlamentą (kaip Airijoje 1989 m., Liuksemburge 1989, 1994 ir 1999 m. ir Belgijoje – 1999 m.) arba kur balsavimas yra privalomas (Belgijoje, Graikijoje ir Liuksemburge), vidutinis rinkėjų aktyvumo skirtumas nacionaliniuose ir Europos Parlamento rinkimuose padidėjo nuo 25 proc. 1989 iki 29 proc. 1999 metais.

6.4 LENTELĖ. Europos Parlamento rinkimų antraeiliškumo poveikis (procentais)

	Rinkėjų aktyvumas europiniuose rinkimuose lyginant su paskutiniais nacionaliniais rinkimais			Balsų „sukeitimas" – rinkėjų, kurie Europos Parlamento rinkimuose būtų balsavę už kitą partiją, jeigu tai būtų buvę nacionaliniai rinkimai, skaičius[1]		
	1989	1994	1999	1989		1994
Austrija	–	–	–28	–		–
Belgija[2]	–3	–3	0[3]	13		19
Danija	–39	–36	–37	35		43
Suomija	–	–	–35	–		–
Prancūzija	–17	–25	–21	27		41
Vokietija	–22	–18	–37	12		14
Graikija[2]	–4	–9	–5	8		12
Airija	–2[3]	–24	–15	29[3]		24
Italija	–10	–11	–12	20		21
Liuksemburgas[2]	–3[3]	0[3]	0[3]	15[3]		14[3]
Nyderlandai	–39	–43	–43	12		20
Portugalija	–22	–33	–22	10		13
Ispanija	–16	–18	–7	22		13
Švedija	–	–	–38	–		–
Jungtinė Karalystė	–39	–41	–48	13		16
Vidurkis, visos valstybės narės	–18	–22	–23	–	18	21
Vidurkis, ES12	–18	–22	–21	–		–
Vidurkis, neįskaitant kartu vykusių nacionalinių rinkimų ir privalomo balsavimo	–25	–28	–29	–		–

Pastaba.

1. Duomenų apie balsų „sukeitimą" 1999 m. europiniuose rinkimuose nėra.
2. Valstybės narės, kuriose balsavimas yra privalomas.
3. Atvejai, kada nacionaliniai ir europiniai rinkimai buvo surengti vienu metu.

Šaltinis – Mackie ir Rose (1991), Koole ir Mair (1995), van der Eijk ir Franklin (1996) ir Lodge (1996); „Viso pasaulio rinkimai" (http://www.electionworld.org).

Antra, apklausų rezultatai patvirtina, kad žmonės balsuoja už skirtingas partijas Europos Parlamento rinkimuose, ypač jei kartu nėra rengiami nacionaliniai rinkimai. Apie 20 proc. rinkėjų sukeitė savo balsus 1989 ir 1994 m. europiniuose rinkimuose. Ši individualaus lygmens analizė patvirtina, kad bendras valdančiųjų partijų per europinius rinkimus prarastas balsų skaičius negali būti paprasčiausiai paaiškinamas sumažėjusiu rinkėjų aktyvumu per rinkimus, kada valdančiąsias partijas palaikantys rinkėjai tiesiog nesivargina eiti balsuoti; iš tiesų atsitinka taip, kad rinkėjai per europinius rinkimus balsuoja už skirtingas politines partijas, ypač jei rinkimai vyksta nacionalinių rinkimų ciklo viduryje.

Tai, kad rinkimai yra antraeiliai, reiškia, kad Europos Parlamento rinkimuose bus mažesnis rinkėjų aktyvumas ir šiuose rinkimuose bus balsuojama už skirtingas partijas, kurios neturi nieko bendra su „Europa" (Franklin *et al.*, 1996). Žmonės iš tiesų galvoja, kad Europos Parlamentas yra svarbus. Bet apklausų duomenys rodo, kad Europos Parlamento rinkimuose nebalsuojantys žmonės mano, kad šie rinkimai nėra svarbūs nacionalinei politikai. O tie, kurie balsuoja, Europos Parlamento rinkimuose balsuoja už skirtingas partijas ne todėl, kad jie itin nori padalytos valdžios ES lygmenyje, bet todėl, kad jie nori daryti įtaką nacionalinių partijų pozicijoms dėl politikų būsimuose nacionaliniuose bendruose rinkimuose ir rinkimų rezultatams.

Vis dėlto antraeilių rinkimų modelis nėra visuotinai priimtinas. Pirma, atsižvelgdamas į rinkėjų aktyvumą Franklinas (2000) pademonstruoja, kad faktiškai nebuvo jokio tikro rinkėjų aktyvumo nuosmukio, jei turimas omenyje privalomo balsavimo sumažėjimas, analogiškas rinkėjų aktyvumo sumažėjimas nacionaliniuose rinkimuose, kintanti Europos Parlamento rinkimų vieta nacionalinių rinkimų cikle ir ES plėtra, kai į ES įstojo valstybės, kurioms būdingas mažesnis rinkėjų aktyvumas nei šešioms valstybėms steigėjoms. Susitelkdami į balsavimo motyvus, Blondelis, Sinnottas ir Svenssonas (1997, 1998) randa įrodymų, kad rinkėjų požiūris į Europą yra svarbus: jei žmonės prieštarauja savo valstybės narystei ES, neigiamai žiūri į Europos Parlamentą arba jiems trūksta žinių apie Europos Parlamentą, arba bendriau apie ES, jie yra mažiau linkę balsuoti Europos Parlamento rinkimuose.

Antra, rinkėjai ir partijų prioritetai ES klausimais iš tiesų turi įtakos rinkėjų pasirinkimui, už kurią partiją balsuoti Europos Parlamento rinkimuose. Pavyzdžiui, kai kuriose valstybėse narėse, tokiose kaip Danija (nuo 1979 m.), Prancūzija (1999 m.) ir Jungtinė Karalystė (2004 m.) skirtingos partijos dalyvauja Europos Parlamento rinkimuose dėl Europos integracijos

kaip takoskyros nacionalinėje partinėje sistemoje atsiradimo ir antieuropinės partijos, arba partijos, kurioms būdingos stiprios antieuropinės pozicijos, atima balsus iš pagrindinių nacionalinių partijų. Irwinas (1995) teigia, kad kraštutinės partijos gerai pasirodo Europos Parlamento rinkimuose ne tiktai todėl, kad jos suteikia rinkėjams galimybę protestuoti prieš pagrindines partijas (kaip ir spėja antraeilių rinkimų modelis), bet ir todėl, kad jos pateikia aiškią antieuropinę platformą prieš sąmoksliškas proeuropines pagrindinių partijų pozicijas. Vis dėlto Ferrara ir Weishauptas (2004) parodo, kad Europos Parlamento rinkimuose svarbu ne tai, ar partija yra itin proeuropietiška ar antieuropietiška, bet tai, ar ji turi nuoseklią politiką ES atžvilgiu. Partijos, nepateikiančios nuoseklios pozicijos ES atžvilgiu, blogai pasirodo Europos Parlamento rinkimuose, jei visi kiti veiksniai yra vienodi.

Nepaisant to, šie pagrindiniai antraeilių Europos Parlamento rinkimų teorijos tvirtinimai išlieka, kadangi šie „europiniai" rinkimų aspektai paveikia tik paribyje esančių rinkėjų elgesį. Nepaisant to, tai gali sukelti padarinių galimybei Europos Parlamento rinkimais sumažinti ES demokratijos deficitą. Nepaisant padidėjusių Europos Parlamento galių teisės aktų leidybos (Tarybos atžvilgiu) ir vykdomojoje srityje (Komisijos atrankos vykdymo ir atskaitomybės Europos Parlamentui atžvilgiu), Europos Parlamento rinkimuose tebesivaržo nacionalinės politinės partijos. Nuo 1994 m. Mastrichto ir Amsterdamo sutarties, suteikusių Europos Parlamentui galią balsuoti dėl Komisijos pirmininko kandidatūros iš karto po europinių rinkimų, dėka atsirado galimybė Europos Parlamento rinkimus sujungti su Komisijos pirmininko rinkimais. Net jei 1994, 1999 ir 2004 m. rinkimuose būtų paskelbti skirtingi kandidatai į Komisijos pirmininkus, rinkimai vis tiek būtų antraeiliai. Kaip aiškina Reifas (1997, p. 221), nacionalinė arena tebebūtų „pirmaeilė politinė arena", o europinė arena – kolektyvinė pirmosios arenos subsistema. Todėl nepaisant to, kad Europos Parlamento rinkimai gali daryti įtaką ES vykdomosios valdžios formavimui, Europos Parlamento rinkimai niekada neleis Europos rinkėjams „išmesti nenaudėlių" iš valdžios, o nacionalinės partijos turi paskatą panaudoti šiuos rinkimus platesniam nacionalinės valdžios postų siekimui.

Referendumai dėl narystės ES ir sutarčių reformų

Taigi ar referendumai europiniais klausimais būtų tinkamesnė priemonė nei Europos Parlamento rinkimai, kas geriau leistų rinkėjams išreikšti savo prioritetus? Kaip rodo 6.5 lentelė, 22 valstybėse buvo suorganizuota

6.5 LENTELĖ. Referendumai dėl Europos integracijos, 1972–2003

Data	Valstybė narė	Tema	Rezultatas (%)	Rinkėjų aktyvumas (%)
1972 m. balandžio 23 d.	Prancūzija	Plėtra	68,3	60,2
1972 m. gegužės 10 d.	Airija	Narystė	83,1	70,9
1972 m. rugsėjo 24–25 d.	Norvegija	Narystė	46,5	79,2
1972 m. spalio 2 d.	Danija	Narystė	63,1	90,1
1972 m. gruodžio 3 d.	Šveicarija	Sutartis (EB-ELPA)	72,5	52,0
1975 m. birželio 5 d.	Jungtinė Karalystė	Narystė (jos tęsimas)	67,2	64,0
1982 m. vasario 23 d.	Grenlandija	Narystė (jos tęsimas)	46,0	74,9
1986 m. vasario 26 d.	Danija	Sutartis (Suvestinis Europos aktas)	56,2	75,4
1987 m. gegužės 6 d.	Airija	Sutartis (Suvestinis Europos aktas)	69,6	44,0
1989 m. birželio 18 d.	Italija	Įgaliojimai Spinelli sutarčiai	88,1	85,4
1992 m. birželio 3 d.	Danija	Sutartis I (Mastrichto)	49,3	82,9
1992 m. birželio 18 d.	Airija	Sutartis (Mastrichto)	68,7	57,3
1992 m. rugsėjo 20 d.	Prancūzija	Sutartis (Mastrichto)	51,1	69,7
1992 m. gruodžio 6 d.	Šveicarija	Sutartis (EEE)	49,7	78,0
1992 m. gruodžio 13 d.	Lichtenšteinas	Sutartis (EEE)	55,8	87,0
1993 m. Gegužės 18 d.	Danija	Sutartis II (Mastrichto)	56,8	85,5
1994 m. birželio 12 d.	Austrija	Narystė	66,6	82,4
1994 m. spalio 16 d.	Suomija	Narystė	56,9	70,4
1994 m. lapkričio 13 d.	Švedija	Narystė	52,3	83,3
1994 m. lapkričio 20 d.	Alandų salynas	Narystė	73,6	49,1
1994 m. lapkričio 28 d.	Norvegija	Narystė	47,8	89,0
1995 m. balandžio 9 d.	Lichtenšteinas	Narystė (EEE)	55,9	82,1
1997 m. birželio 8 d.	Šveicarija	Narystė (atviros derybos)	25,9	35,0

6.5 LENTELĖS TĘSINYS

Data	Valstybė narė	Tema	Rezultatas (%)	Rinkėjų aktyvumas (%)
1998 m. gegužės 22 d.	Airija	Sutartis (Amsterdamo)	61,7	56,3
1998 m. gegužės 27 d.	Danija	Sutartis (Amsterdamo)	55,1	76,2
2000 m. gegužės 21 d.	Šveicarija	Sutartis (ES-Šveicarijos)	67,2	48,0
2000 m. gegužės 28 d.	Danija	Narystė EPS	46,9	87,5
2001 m. gegužės 4 d.	Šveicarija	Narystė (atnaujintos derybos)	23,2	55,0
2001 m. birželio 7 d.	Airija	Sutartis I (Nicos)	46,1	34,8
2002 m. spalio 19 d.	Airija	Sutartis II (Nicos)	62,9	49,5
2003 m. kovo 9 d.	Malta	Narystė	53,5	90,9
2003 m. kovo 23 d.	Slovėnija	Narystė	89,6	60,2
2003 m. balandžio 12 d.	Vengrija	Narystė	83,8	45,6
2003 m. gegužės 10–11 d.	Lietuva	Narystė	89,9	63,4
2003 m. gegužės 16–17 d.	Slovakija	Narystė	92,5	52,2
2003 m. birželio 7–8 d.	Lenkija	Narystė	77,5	58,9
2003 m. birželio 13–14 d.	Čekija	Narystė	77,3	55,2
2003 m. rugsėjo 14 d.	Estija	Narystė	66,8	64,1
2003 m. rugsėjo 14 d.	Švedija	Narystė EPS	42,0	82,6
2003 m. rugsėjo 20 d.	Latvija	Narystė	67,7	72,5

Šaltinis – Hug (2002); IRI Iniciatyvų ir referendumų institutas (http://www.iri-europe.org).

40 referendumų dėl su ES susijusių klausimų. 30 proc. šių referendumų buvo surengti dviejose valstybėse: Danijoje ir Airijoje, kuriose vyko po šešis referendumus. Proeuropiečiai yra linkę laimėti šiuos referendumus, bet pastaruoju metu taip nebesiseka. Pavyzdžiui, iš 10 antieuropiečių laimėtų referendumų, du buvo surengti XX a. aštuntąjį ir devintąjį dešimtmečiais, penki XX a. paskutinį dešimtmetį ir keturi – 2000–2003 metais. Galiausiai rinkėjų aktyvumas šiuose referendumuose labai skyrėsi: nuo žemo, 35 proc. rinkėjų aktyvumo pirmame referendume Airijoje dėl Nicos sutarties (2001 m.), iki aukšto, 91 proc. rinkėjų aktyvumo Maltoje referendume dėl narystės ES (2003 m. kovo mėn.).

Taigi kas paaiškina balsavimą su ES susijusiuose referendumuose? Remdamiesi pasaulyje vykusių referendumų rezultatų analize, Butleris ir Ranney (1994) nurodo, kad dažnai referendumų rezultatai nesutinka su vos keli mėnesiai prieš referendumą surengtų viešosios nuomonės apklausų rezultatais. Taip gali atsitikti todėl, kad nuomonės sudėtingais klausimais dažnai yra „negriežtos" ir dėl to jas gali paveikti paskutinėmis kampanijų savaitėmis išsakyti argumentai, kadangi rinkėjai reaguoja į partijų ar kitų interesų grupių „signalus".

Vis dėlto Franklinas *et al.* (1994, 1995) tvirtina, kad ES referendumai veikia labai panašiai kaip Europos Parlamento rinkimai. Nagrinėdami referendumus dėl Mastrichto sutarties Danijoje, Airijoje ir Prancūzijoje 1992 ir 1993 m. jie atranda, kad nulemiantis veiksnys visais atvejais nebuvo požiūris į ES, bet parama arba opozicija referendumo metu valdančiajai partijai ar partijoms. Pavyzdžiui, referendumo Prancūzijoje atveju, apklausos rodė didžiulę paramą ES, bet rinkėjai panaudojo referendumą nubausti vis mažiau populiarų Mitterrand'o prezidentavimą. Priešingai, kai Danijoje liberalų-konservatorių koaliciją vyriausybėje pakeitė socialdemokratų administracija, naujajai vyriausybei pavyko laimėti antrą referendumą dėl Mastrichto sutarties, kadangi jos populiarumas po pergalės bendruose rinkimuose, t.y. „medaus mėnesio" laikotarpiu buvo didelis. Siune'as ir Svenssonas (1993) taip pat nurodo, kad asmens žinių apie ES lygis neturi įtakos tam, ar asmuo dalyvavo, ir tam, kaip jis/ji balsavo 1992 m. referendume Danijoje. Taigi taip jie patvirtina nuomonę, kad referendumo esmė buvo ne tiek Europa, kiek vidaus politika (plg. Franklin *et al.*, 1994).

Vis dėlto yra įrodymų, kad pažiūros į ES ir įvairių politinių veikėjų pozicijos Europos atžvilgiu iš tiesų daro įtaką referendumo rezultatams. Pavyzdžiui, Siune'as *et al.*, (1994) parodo, kad Danijos atveju ES oponuojančios partijos turėjo daugiau galimybių mobilizuoti savo rinkėjus prieš

Mastrichto sutartį 1992 ir 1993 m. referendumuose nei ES palankios partijos. Jie taip pat tvirtina, kad kintantis žiniasklaidos požiūris į ES po kompromisinio susitarimo Edinburgo Europos vadovų taryboje 1992 m. gruodžio mėn. buvo lemiamas įtikinant 47 000 rinkėjų persigalvoti per laiko tarpą tarp šių dviejų balsavimų. Downsas (2001) pateikia panašų paaiškinimą, kodėl danai atmetė bendros valiutos įsivedimą 2000-aisiais. Šiuo atveju ministro pirmininko Paulo Nyrupo Rasmusseno populiarumas įtakos rezultatams neturėjo. Vietoj to kampanija prieš ir antieuropietiška žiniasklaida debatus sukoncentravo į nacionalinio suvereniteto gynimo klausimą ir taip sužlugdė vyriausybės bei pagrindinių oponuojančių partijų mėginimą susitelkti ties tariamai pozityvia ekonomine euro įsivedimo nauda. Panašiai Saglie's (2000) atranda, kad tai, kaip rinkėjai supranta ES, nulėmė jų balsavimą referendume dėl narystės ES 1994 m. Norvegijoje, bet tą suvokimą tik iš dalies nulėmė skirtingas puses debatuose palaikančių partijų pozicijos. Galiausiai, analizuodamas balsus „prieš" pirmame referendume dėl Nicos sutarties Airijoje 2001 m. birželio mėn., Sinnottas (2002) atrado, kad nepaisant didžiulės paramos ES tarp Airijos rinkėjų, kampanijai „prieš" pavyko kur kas geriau mobilizuoti savo šalininkus nei kampanijai „už", nepaisant pakankamai populiarios valdžios ir pagrindinių partijų vieningumo palaikant sutartį.

Taigi ES referendumuose linkstama kelti vidaus politikos ir ES politikų klausimus. Schneideris ir Weitsmanas (1996) pateikia teoriją, kodėl taip atsitinka ir kokioms sąlygoms esant kampanijoje dominuos vidaus politikos klausimai. Kadangi rinkėjai negali būti tikri dėl pagrindinių konstitucinių pokyčių, tokių kaip sutarčių reformos ar narystė ES padarinių, jų balsavimas priklausys nuo to, kiek jie pasitiki kiekvienos referendumo šalies pagrindiniais veikėjais. Jei pasitikima abiem šalimis, tada mažiau tikėtina, kad referendume bus sprendžiama vien dėl valdžios populiarumo. Vis dėlto, jei valdžia nepasitikima, rinkėjai gali nuspręsti nubausti valdžią. Nors abiem atvejais rinkėjai gali plėšytis tarp balsavimo nubaudžiat/apdovanojant valdžią ir nuoširdaus balsavimo dėl jiems pateikto klausimo.

Remdamasis Schneiderio ir Weitsmano darbu, Simonas Hugas numato, kaip institucinis referendumo kontekstas nulems, ar rinkėjai balsuos nuoširdžiai, ar strategiškai (Hug ir Sciarini, 2000; Hug, 2002). Pirma, mažiau tikėtina, kad referendumas bus tik varžybos dėl populiarumo tarp vidaus partijų ir lyderių, jei referendumo reikalingumas numatomas konstituciškai, o nėra inicijuojamas opozicinių partijų grupės, žiniasklaidos

ar protesto judėjimo. Iš valdžios perspektyvos žvelgiant, labiau tikėtina, kad klausimo pateikimas rinkėjams neprivalomame referendume ir pralaimėjimo patyrimas kur kas labiau pakenks valdžiai nei pralaimėjimo patyrimas privalomame referendume. Pralaimėjimo patyrimas privalomame referendume gali pakenkti, bet tai nebus rimto valdžios apsiskaičiavimo padarinys. Antra, mažiau tikėtina, kad referendumas bus ne apie nacionalines partijas ar lyderius, jei referendumo rezultatai elitams yra privalomi, o ne vien konsultaciniai, kada net paprastoji ar didelė dauguma parlamente galėtų panaikinti referendumo rezultatus. Neprivalomame balsavime piliečiai gali balsuoti prieš valdžią dėl vienos iš šių priežasčių: arba nuoširdžiai pasisakyti prieš klausimą, arba parodyti protestą prieš valdžią, bet vis tiek tikėtis, kad parlamentas panaikins referendumo rezultatus. Taigi privalomuose referendumuose egzistuoja mažesnė galimybė rinkėjams nei neprivalomuose referendumuose strategiškai naudoti referendumus valdžiai bausti.

Galiausiai ES referendumai paveikia nacionalinių vyriausybių ir rinkėjų pažiūras į ES ir todėl jie turi politinių padarinių visai ES. Pirma, tai, kad reikia organizuoti referendumus dėl ES sutarčių reformų, padidina riziką, kad reforma bus atmesta. Tai sustiprina tų valstybių, turinčių organizuoti referendumus, ir valstybių narių, kurių rinkėjai yra kritiškesni ES atžvilgiu, derybinę poziciją palyginus su tomis valstybėmis narėmis, kuriose sutarčių reformoms patvirtinti reikia tik balsavimo parlamente ir viena partija kontroliuoja aiškią parlamentinę daugumą (Hug, 1997, 2002; Köning ir Hug, 2000).

Antra, jei kalbėsime apie kintančias rinkėjų pažiūras į ES, referendumai turi didesnę „įtikinimo galią" nei Europos Parlamento rinkimai (Christin ir Hug, 2002; Hug, 2002). Referendumo ES tema surengimas verčia elitus diskutuoti apie susijusius klausimus viešai ir paaiškinti ES institucijas bei sudėtingas sutarčių reformas savo piliečiams. Todėl valstybių narių, kuriose organizuojami referendumai, piliečiai yra kur kas geriau informuoti apie ES nei tų valstybių piliečiai, kurių valstybėje narėje niekada nebuvo surengtas referendumas arba jis buvo surengtas tik prieš dvidešimtį metų. Negana to, ES referendumai veikia paramos Europos integracijai lygį – jie padidina su ES susijusių sprendimų priimtinumą visuomenėje, taigi ir ES legitimumą. Pavyzdžiui, keturiose valstybėse narėse – Švedijoje, Austrijoje, Airijoje ir Danijoje, kuriose parama valstybės narystei ES 1991–1999 m. sumažėjo mažiausiai, šiuo laikotarpiu buvo surengtas bent vienas su ES susijęs referendumas (žr. 5 skyrių).

Apibendriname: egzistuojančios su Europa susijusios rinkiminės varžybos neleidžia piliečiams aiškiai išreikšti savo prioritetų dėl Europos integracijos arba rinktis tarp konkrečių politikos paketų ES. Nepaisant augančių Europos Parlamento galių paveikti ES politikos rezultatus, esama mažai paskatų neleisti nacionalinėms partijos Europos Parlamento rinkimų panaudoti kaip kadencijos vidurio balsavimo dėl nacionalinės valdžios veiklos. ES referendumai suteikia rinkėjams daugiau galimybių pareikšti savo pažiūras ES atžvilgiu, daugelis institucinių ir politinių kontekstų skatina juos balsuoti strategiškai (prieš arba už konkrečias politines partijas), o ne išsakyti jų nuoširdų požiūrį į ES reikalus. Be to, ES referendumuose sprendžiami pagrindiniai konstituciniai klausimai, o ne tai, ar ES politikos darbotvarkė turėtų pakrypti į dešinę ar į kairę. Įdomu, kad Europos Parlamento rinkimai buvo mažiau antraeiliški tose valstybėse narėse, kuriose rinkėjų nuomonės pasiskirstė labai apylygiai, kadangi antieuropietiškų judėjimų sėkmė pasklinda į vėlesnius rinkimus.

Nepaisant to, viltis lieka. Kaip van der Eijkas, Franklinas ir Oppenhuisas (1996, p. 365) aiškina:

> Europinio turinio trūkumas europiniuose rinkimuose negali būti paaiškinamas europiniams rinkėjams būdingais apribojimais ... Pasirinkimui, už ką balsuoti, įtaką daro tik politinio konteksto skirtumai. Jei tokie skirtumai būtų pašalinti, tai būtų pašalinti ir skirtumai, pastebimi partijų sprendimų priėmime. Todėl mąstant apie šiuos dalykus atsakymas į klausimą „vienas elektoratas ar daug?" neabejotinai yra pirmasis.

Kitais žodžiais tariant, jei egzistuotų tikri europiniai rinkimai, kuriuose varžytųsi skirtingi europinio lygmens judėjimai, o ne nacionalinės politinės partijos ir kuriuose būtų sprendžiamas europinės vykdomosios valdžios perdavimo klausimas ar europinės teisės aktų leidybos darbotvarkės pobūdžio klausimas, visi rinkėjai tokiuose rinkimuose kiekvienoje valstybėje narėje elgtųsi panašiai. Dėl šios priežasties iššūkis yra suteikti paskatas partijoms konkuruoti ir rinkėjams rinktis remiantis ES klausimais, o ne remiantis nacionalinėmis pozicijomis dėl politikos ar asmenybėmis. Tam reikalingos tolesnės ES institucijų reformos.

Demokratiškesnės Europos Sąjungos link?

Nuo XX a. devintojo dešimtmečio vidurio ES nuolat vyko reformos. Daugelio derybų dėl reformų pradžioje ES lyderiai deklaruoja, kad šį kartą jie

imsis ES atskaitomybės klausimo – kaip pareiškė Europos vadovų taryba Lakeno deklaracijoje (2001 m. gruodžio mėn.) dėl Konvento dėl Europos ateities sušaukimo. Vis dėlto šis pažadas smarkiai nutolo, o vietoj jo vyriausybių derybininkai susitelkė ties politikos kompetencijomis ES, ES efektyvumu (jos gebėjimu priimti sprendimus) ir ties tuo, kurios valstybės narės laimės, o kurios pralaimės dėl siūlomų reformų. Vis dėlto dvi reformos sritys potencialiai pakeitė paskatas rinkėjams bei partijoms ir šitaip paveikė ES demokratinę atskaitomybę: Europos Parlamento galios ir Komisijos rinkimo būdas.

Daugiau mažoritarinis ir/arba galingesnis Europos Parlamentas

Europos Parlamento galia paveikti ES politikos rezultatus smarkiai išaugo nuo XX a. devintojo dešimtmečio (žr. 3 skyrių). Kaip aptarta anksčiau, Europos Parlamento narių balsavimai įrodo, kad Europos Parlamento galios padidėjo, o Europos Parlamento partijos tapo darnesnės ir konkurencingesnės. Šie dalykai yra susiję: kai daugiau yra pastatyta ant kortos Europos Parlamente, esama daugiau paskatų organizuoti darbo pasidalijimą Europos Parlamente ir konkuruoti siekiant suformuoti politikos rezultatus. Tai lėmė platesnį nušvietimą žiniasklaidoje, pavyzdžiui, 1999 m. kovo mėn. nepasitikėjimą Santero Komisija ir Bendrovių susiliejimo direktyvos atmetimą Europos Parlamente 2001 m. liepos mėnesį. Vis dėlto šių pokyčių poveikis ES politikos krypčiai buvo gana ribotas dėl ES sistemai būdingos stabdžių ir atsvarų sistemos. Taigi tai, kas laimi ar pralaimi Europos Parlamento rinkimuose, turi tik nedidelę įtaką ES politikos krypčiai, todėl didėjančios Europos Parlamento galios neprivertė nacionalinės valdžios smarkiai nerimauti dėl Europos Parlamento rinkimų padarinių.

Vis dėlto tai gali pasikeisti. Pirma, net be tolesnių sutarties reformų Europos Parlamento rinkimų rezultatai būtų svarbesni, jei Europos Parlamentas būtų organizuojamas skirtingai. Europos Parlamento partijos kontroliuoja pagrindines parlamentines pozicijas, bet šie ištekliai yra paskirstomi maždaug proporciniu pagrindu: pavyzdžiui, kiekviena partija laimi komiteto pirmininko postų ir *rappoteur* postų proporcingai savo per paskutinius Europos Parlamento rinkimus laimėtų vietų skaičiui. Jeigu ištekliai ir galia Europos Parlamente būtų paskirstomi remiantis „laimėtojas pasiima viską" arba „laimėtojas pasiima daugiausiai" principu, pa-

vyzdžiui, jei didžiausia partija galėtų išsirinkti pirmus penkis komitetų pirmininkų postus, tada didžiausia partija turėtų kur kas daugiau kontrolės Europos Parlamento politikos darbotvarkei. Todėl Europos Parlamento rinkimuose žymiai daugiau būtų pastatyta ant kortos, kadangi valdančiosios partijos bijotų atsidurti marginalizuotoje grupėje Europos Parlamente.

Antra, tolesnis Europos Parlamento galios didėjimas padidina statymus Europos Parlamento rinkimuose. Pavyzdžiui, Sutartis dėl Konstitucijos Europai išplėstų bendro sprendimo procedūrą į visas ES teisės sritis ir suteiktų Europos Parlamento daugumai teisę pateikti visų ES biudžeto sričių pataisas (o ne vien dėl tų biudžetinių dalykų, kurie papuola į „neprivalomų išlaidų" eilutę). Europos Parlamentui turint daugiau galių, ypač dėl biudžeto, Europos Parlamento partinės-politinės sudėties poveikis politikai bus kur kas akivaizdesnis nacionalinėms vyriausybėms, žiniasklaidai ir ES piliečiams. Pavyzdžiui, liberalų-socialistų-žaliųjų koalicija Europos Parlamente galėtų priversti valstybių narių vyriausybes padaryti pagrindinius bendros žemės ūkio politikos (BŽŪP) pokyčius. Šiuo metu Europos Parlamentas negali paliesti BŽŪP, kadangi išlaidos žemės ūkiui yra įtrauktos į „privalomųjų išlaidų" biudžeto eilutę.

Iš esmės partijos ir rinkėjai Europos Parlamento rinkimus traktuos kaip galimybę paveikti ES politiką ir politikas tik tada, jei šių rinkimų rezultatai turėtų didesnį nei ribinį poveikį ES politikos formavimui. Tam reikės esminių Europos Parlamento vidinio funkcionavimo pokyčių arba dramatiško žingsnio į priekį link Europos Parlamento galių, gimininigų Tarybos ir Komisijos galioms. Kitas galimas būdas tai padaryti – Europos Parlamento rinkimų rezultatus susieti su Komisijos sudėtimi.

Komisijos rinkimai: parlamentiniai ar prezidentiniai?

Pagrindinės rinkiminės varžybos visose demokratinėse politinėse bendruomenėse yra kova dėl vykdomosios valdžios vadovo – asmens, turinčio daugiausiai įtakos nustatant politikos darbotvarkę, posto. ES atveju šis vykdomosios valdžios vadovas yra Komisijos pirmininkas. Kaip aptarta 2 skyriuje, tradiciškai Komisijos pirmininko skyrimas/rinkimas vieningu vyriausybių vadovų sutarimu buvo panašesnis į tarptautinės agentūros vadovo atranką nei į vyriausybės vadovo rinkimą. Mastrichto ir Amsterdamo sutartys, suteikusios Europos Parlamentui teisę vetuoti vyriausybių kandi-

datą į Komisijos pirmininkus, Komisijos pirmininko rinkimo procedūrą priartino prie tradiciškesnio parlamentinio modelio. Tačiau net vadovaujantis šia nauja procedūra vyriausybės Europos Parlamentui gali lengvai primesti savo pasirinkimą (Hix ir Lord, 1995; Gabel ir Hix, 2002).

Vis dėlto Nicos sutartis Europos vadovų taryboje atrenkant Komisijos pirmininką įgyvendino kvalifikuotos daugumos balsavimą. Paviršutiniškai tai gali atrodyti nedidelis žingsnis į priekį, tačiau ši reforma gali fundamentaliai pakeisti Komisijos pirmininko rinkimo būdą ir atverti duris, ar bent jas praverti didesnei partinei konkurencijai dėl galingiausio posto ES politikoje. Nesant perspektyvos, kad reikės formuoti plačią koaliciją, daugiau politikų norės iškelti savo kandidatūrą (kaip buvo 2004 m. birželio mėn.). Be to, bus ne taip lengva mažai daugumai Europos vadovų taryboje priversti Europos Parlamentą nenoromis priimti jų kandidatą.

Svarbiausia, kad Nicos sutartis pakeitė paskatas nacionalinėms partijoms ir padidino tikimybę, kad Komisijos pirmininko pasirinkimas bus susijęs su Europos Parlamento rinkimų rezultatais. Politinės partijos, kurios, tikėtina, atsidurs pralaimėjusių pusėje balsavime dėl kandidato skyrimo Taryboje, turės paskatą siūlyti kandidatą prieš Europos Parlamento rinkimus bandant perimti politinę iniciatyvą iš kitos pusės. Ir kai tik partijų federacija patvirtins kandidatą, kitos jaus spaudimą padaryti tą patį. Tada esant galimų kandidatų skaičiui, nacionalinės partijos būtų priverstos palaikyti vieną pusę Europos Parlamento rinkimuose ir paremti jos pozicijas vėlesnėse derybose Europos vadovų taryboje bei Europos Parlamente. Po rinkimų daugiausiai vietų gavusi politinė grupė naujai išrinktame Parlamente atsisakytų paremti bet kokį kitą kandidatą Europos vadovų taryboje arba bent jau balsuotų prieš Europos Parlamento rinkimų nelaimėjusios politinės grupės kandidatą.

Tai gali būti įgyvendinta nekeičiant sutarties. Vis dėlto, jei Sutartis dėl Konstitucijos Europai įsigalios, ji nustatys tikslesnius ryšius tarp Europos Parlamento rinkimų ir Komisijos pirmininko pasirinkimo. I-26 Konstitucijos straipsnis numato, kad, pateikdama kandidatūrą, Europos vadovų taryba turi „atsižvelgti į Europos Parlamento rinkimus". Nors Europos vadovų taryba nebus verčiama vadovautis rinkimų rezultatais, straipsnio formuluotė apsunkins galimybę Europos vadovų tarybai pasiūlyti kandidatą, kuris nebuvo pasirinktas vienos iš didžiausių politinių grupių naujai išrinktame Parlamente. Kiti reformatoriai norėjo eiti dar toliau – jie norėjo, kad Komisijos pirmininko kandidatūrą pateiktų Europos Parlamento dauguma, o vėliau jį kvalifikuotos daugumos balsavimu patvirtintų Taryba.

Nepaisant to, galios rinkti Komisijos pirmininką Europos Parlamentui suteikimas nebūtų tas pat, kas leisti, kad vyriausybė būtų sudaryta iš nacionalinio parlamento daugumos. Kadangi valstybių narių vyriausybės tebekontroliuotų kitų komisarų skyrimą, Komisija liktų daugiapartine koalicija. Be to, nepaisant truputį padidėjusių Komisijos pirmininko galių paskirstyti portfelius, ji/jis neturėtų tos pačios „samdymo ir atleidimo" galios kaip nacionalinis ministras primininkas savo „kabinete". Taigi net jei Europos Parlamento rinkimai nulemtų, kas taps Komisijos pirmininku, to gali nepakakti siekiant priversti nacionalines partijas nustoti laikyti šiuos rinkimus antraeiliais nacionaliniais rinkimais.

Taigi viena alternatyva būtų pripažinti, kad galimybė transformuoti Europos Parlamento rinkimus taikant kvaziparlamentinį valdymo modelį ES yra ribota ir vietoj to įgyvendinti prezidentinį valdymo modelį su atskirais Komisijos pirmininko rinkimais (Bogdanor, 1986; Decker, 2002). Pavyzdžiui, galėtų būti įgyvendinti tiesioginiai Komisijos pirmininko rinkimai, kai už kandidatus rinkėjai balsuotų per du rinkimų turus, kaip yra Prancūzijos prezidento rinkimuose (Laver *et al.*, 1995). Alternatyviai Komisijos pirmininkas galėtų būti renkamas „rinkikų kolegijos", sudarytos iš kiekvienos valstybės narės nacionalinio parlamento narių arba nacionalinio parlamento narių ir Europos Parlamento narių (Hix, 1998, 2002c). Vienas iš netiesioginio metodo privalumų yra tai, kad jis įveiktų Europos elektorato, kuris nėra motyvuotas dalyvauti Komisijos pirmininko rinkimuose, problemą. Tada, jei piliečiai skirtingose valstybėse narėse reikalautų, kad jų parlamentinis balsavimas būtų pakeistas tiesioginiais rinkimais, tiesioginiai Komisijos pirmininko rinkimai galėtų pamažu rastis kaip atsakas į rinkėjų reikalavimas, o ne kaip iš viršaus primestas dalykas.

ES atrodytų visai kitaip, jei egzistuotų Komisijos pirmininko rinkimai ir tikra konkurencija tarp partijų dėl ES politikos darbotvarkės kontrolės. „Laimėtojai" šių rinkimų komanda būtų remiama aiškiai identifikuojamos rėmėjų grupės ir turėtų aiškią politikos platformą. Jei ši platforma nenusisektų, už tai būtų atsakingi rėmėjai. Negana to, rinkimų pralaimėtojai turėtų paskatą kovoti dėl kiekvieno pasiūlymo, turėtų „laukiantį" pirmininką ir bandytų suformuoti pakankamai plačią koaliciją šiam kandidatui per kitus rinkimus palaikyti. Būtent taip veikia įprasta politika nacionaliniame lygmenyje ir nėra jokios priežasties, kodėl ji neturėtų veikti europiniame lygmenyje.

Egzistuoja kažkiek galimybių partijoms susieti Europos Parlamento rinkimų rezultatus su politikos formavimu Europos Parlamente ir Komisijos

pirmininko pasirinkimu. Vis dėlto, jei nacionalinės partijos ir toliau laikys šiuos rinkimus kadencijos vidurio nacionaliniais rinkimais, tada naujų rinkiminių varžybų įgyvendinimas (Komisijos pirmininko rinkimui), kai ant kortos statomos naujos galios, gali būti vienintelis būdas pralaužti nacionalinių partijų ir nacionalinių vyriausybių įtaką ES politikai.

Vis dėlto tiesiogiai renkamas Komisijos pirmininkas, turėdamas naują legitimumą ir naują mandatą atstovauti visai Europai, būtų natūraliai galingesnis nei šiandieninis Komisijos pirmininkas. Vadinasi, tai sumažintų Komisijos galimybę veikti kaip nešališkam tarpininkui ES teisės aktų leidybos ir reguliaciniuose procesuose. Negana to, tai būtų didelis žingsnis labiau integruotos Europos link, kurios Europos rinkėjai gali nepalaikyti ir nebūti jai pasiruošę. Be to, ES valstybių narių vyriausybės, be abejonės, visais įmanomais būdais priešintųsi tam, kadangi tai sumažintų jų santykinę galią ES sistemoje.

Išvada: demokratiškos Europos Sąjungos valdžios link?

ES nėra labai demokratiška valdžios sistema. Mes renkame savo vyriausybes, kurios gauna mūsų įgaliojimus derėtis Briuselyje ir spręsti, kas suformuoja ES vykdomąją valdžią. Vis dėlto nacionalinės valdžios rinkimuose keliami *nacionaliniai* klausimai, jose varžosi *nacionalinės* partijos ir jų esmė yra siekis užimti postus *nacionalinėje* valdžioje. Europos Parlamento rinkimai yra šio proceso subproduktas, kadangi juose keliami nacionaliniai, o ne ES politikos darbotvarkės klausimai ir nėra sprendžiama, kam europiniame lygmenyje atiteks valdžia. Taigi Europos rinkėjai niekaip negali pasirinkti tarp skirtingų Europos programų ar „nuversti" tų, kurie turi vykdomąją valdžią europiniame lygmenyje.

Šios netiesioginės atstovavimo sistemos ir rinkimų politinės pasekmės nėra vien blogos. Rinkėjai turi nedidelį poveikį ES politikoms per nacionalinius rinkimus ir vis dažniau naudoja referendumus dėl ES klausimų savo vyriausybių veiksmams europiniame lygmenyje suvaržyti. Be to, kadangi paprastai Europos Parlamento rinkimus pralaimi valdančiosios partijos, o laimi opozicinės partijos, „pasidalijusi valdžia" yra ES standartas. Todėl jokia atskira politinė dauguma negali dominuoti ES politikos procese.

Egzistuoja problema, mat nesant tiesiogiai demokratiškesnės sistemos, Europos lyderiai turi mažai paskatų išspręsti kai kurias pagrindines problemas, su kuriomis susiduria Europa, pavyzdžiui, struktūrines ekonomi-

nes reformas, ES vaidmenį pasaulyje ir kaip elgtis su daugiaetnine Europos visuomene. Dabartinėje sistemoje ES elitai neturi paskatų išspręsti šiuos klausimus, kadangi kiekvienas sprendimas atstums didelę visuomenės dalį ir šitaip pakenks ES legitimumui. Visiškai demokratinėje politinėje bendruomenėje, priešingai, ryžtingi sprendimai dėl politikos yra išsprendžiami konkurencingų rinkimų procese, kadangi priverčia elitus aptarti klausimus ir leidžia rinkėjams susidaryti nuomones klausant debatų.

Esant galimybei, Europos rinkėjai ir gimstančios europinio lygmens partijų organizacijos galėtų išbandyti ES demokratiją. Europos Parlamento rinkimuose tie patys veiksniai paaiškina ES rinkėjų elgesį kiekvienoje valstybėje narėje. Politika Europos Parlamente yra labai panaši į politiką valstybėse narėse, kur egzistuoja darnios politinės partijos, besivaržančios tradicinėje kairės–dešinės dimensijoje. Dabartinėje ES institucinėje struktūroje esama galimybių politinei partijų kovai paveikti politikos procesą ir Komisijos pirmininko rinkimą.

Vis dėlto tikrosios varžybos dėl ES krypties vyksta tik per pačias pagrindines reformas. Ir kadangi kova dėl politikos darbotvarkės kontrolės yra pagrindinė kova visose demokratinėse sistemose, tai, kaip renkamas Komisijos pirmininkas, ir pašaliniai kovos dėl šio posto rezultatai ES darbui greičiausiai pakenks daugiau tiesioginės demokratinės valdžios sistemos europiniame lygmenyje gyvybingumui.

Kadangi valstybių narių vyriausybių galia valdyti ES bus smarkiai sumažinta, jei Europos Parlamentas taps galingesnis arba bus renkamas Komisijos pirmininkas, mažai tikėtina, kad vyriausybės greitu laiku įgyvendins šias reikalingas reformas. Vis dėlto netolimoje ateityje gali būti pasiektas taškas, kai rinkėjai nubaus savo vyriausybes dėl nesugebėjimo priimti pagrindinių sprendimų europiniame lygmenyje ir tada iškils grėsmė pačios ES egzistavimui. Tik tada vyriausybės gali apsvarstyti didesnių reformų galimybes, kurios ES paverstų konkurencingesniu demokratijos modeliu. Kol ateis toks laikas, ES piliečiams bus racionalu laikytis skeptiško požiūrio į Europos integracijos procesą ir todėl nesivarginti balsuoti per Europos Parlamento rinkimus.

7 SKYRIUS

ATSTOVAVIMAS INTERESAMS

Interesų grupių politikos teorijos
Lobizmas Europoje: interesų grupės ir ES politikos formavimas
Nacionaliniai interesai ir konsensualinis kartelis
Atstovavimo interesams modelio aiškinimas
Išvada: atstovavimo stilių mišinys

Šis skyrius apžvelgia, kaip visuomenės interesams atstovaujama europiniame lygmenyje. Interesų grupės yra ypač svarbios politikos formavimo procese visose demokratinėse politinėse sistemose, kuriose politikos formavimo procese privačios organizacijos atstovauja „pilietinei visuomenei". Kadangi politinė visuomenė europiniame lygmenyje, kalbant apie transnacionalines politines partijas, yra ganėtinai silpna (kaip matėme ankstesniame skyriuje), pilietinė visuomenė Briuselyje yra labiau išsivysčiusi, tankesnė ir sudėtingesnė nei daugelyje nacionalinių sostinių Europoje. Briuselis šiuo požiūriu yra panašesnis į Vašingtono federacinę apygardą nei į Paryžių, Londoną, Varšuvą, Berlyną ar Prahą. Bet ES politikos formavimas yra atviras tam tikrai, populiariai Amerikos pliuralizmo kritikai, pagal kurią geriausiai organizuoti ir finansuojami specifiniai interesai, tikėtina, sulauks didžiausio atpildo. Ar ES yra panašesnė į daugelį europinių sistemų, kuriose politikos formuotojai aktyviai dalyvauja išlaikydami pusiausvyrą tarp privačių ir viešųjų interesų?

Interesų grupių politikos teorijos

Pliuralizmas yra klasikinis interesų grupių politikos demokratinėse sistemose modelis. Jo esmė yra ta, kad atviras priėjimas prie politikos formuotojų interesų grupėms sukuria „stabdžius ir atsvaras" prieš galingus valstybės pareigūnus ir specializuotas interesų grupes (Truman, 1951). Daroma pagrindinė prielaida, kad šalia kiekvienos grupės, palaikančios vieną pusę konkrečiu klausimu, egzistuoja kita grupė, atstovaujanti prieštarau-

jančiam požiūriui. Jei egzistuoja susikertantys (o ne vienas kitą sustiprinantys) pasidalijimai, susiformuos „daugybė opozicijų" ir nė vienas atskiras interesas niekada negalės monopolizuoti politinio proceso (Lipset, 1959). Kitais žodžiais tariant, visada egzistuoja „atsverianti jėga", kuri atves prie „socialinės pusiausvyros" (Bentley, 1967). Pagrindinis pliuralistinio modelio reikalavimas yra tas, kad oponuojantys interesai turėtų vienodą priėjimą politiniame procese. Pavyzdžiui, aplinkosaugos grupės valstybės pareigūnams visada turėtų turėti tokią pat įtaką kaip ir pramonės lobistai. Šiuo atveju, siekdami paremti „viešuosius interesus", vyriausybės pareigūnai turi elgtis tik kaip „teisėjai" interesų grupių žaidime.

Bet pliuralistai naiviai manė, kad oponuojančios grupės turės vienodą priėjimą prie valdžios (Galbraith, 1953; Schattschneider, 1960). Mancuras Olsonas (1965, p. 127) pateikia raiškų paaiškinimą, kodėl šis tikėjimas buvo naivus:

> Kadangi gana mažos grupės galės dažnai savanoriškai susiorganizuoti ir veikti palaikydamos savo bendrus interesus, o didelės grupės paprastai negalės to padaryti, taigi politinės kovos tarp įvairių interesų grupių visuomenėje rezultatai nebus simetriški...Maža oligopolistinė pramonė, siekianti muitų ar mokesčių spragos, leidžiančios išvengti mokesčių, kartais pasieks savo tikslą net jei dėl to pralaimės didžioji dalis gyventojų. Mažesnės grupės...gali dažnai nugalėti didesniąsias grupes, kurios, kaip paprastai manoma, turėtų vyrauti demokratijoje. Privilegijuotos ir tarpininkų grupės dažnai triumfuoja skaičiumi stipresnių grupių atžvilgiu, kadangi pirmosios, bendrai paėmus, yra organizuotos ir aktyvios, o pastarosios paprastai yra neorganizuotos ir pasyvios.

Olsonas teigė, kad to priežastis yra „kolektyvinio veiksmo logika": egzistuoja didelės paskatos prisijungti prie grupės, siekiančios naudos tik grupės nariams (privatiems interesams), o paskatos prisijungti prie grupių, siekiančių naudos visai visuomenei (viešiesiems interesams), yra mažos. Viešųjų interesų atveju žmonės tiesiog gali tapti „laisvaisiais raiteliais", pavyzdžiui, pasinaudoti didesnės aplinkosaugos teikiama nauda ir nepadėti aplinkosauginėms grupėms vykdyti lobistinę veiklą valdžios atžvilgiu. Panašiai „sutelkti interesai", atstovaujantys konkrečių gamintojų interesams, sugeba geriau organizuotis nei „išsklaidyti" interesai, atstovaujantys visuomenės, kaip visumos, interesams. To rezultatas yra nelygus priėjimas prie politinės galios, daugiausiai išteklių turinčių grupių valstybės pareigūnų suviliojimas ir pasekmės, iš kurių naudos gauna specifiniai interesai visos visuomenės sąskaita (Wilson, 1980).

Siekiant įveikti pliuralistiniam modeliui būdingas šališkas pasekmes, atsirado trys alternatyvūs interesų tarpininkavimo modeliai. Kiekviename iš šių modelių valstybė, siekdama sukurti labiau subalansuotą atstovavimą ir politikos rezultatus, aktyviai remia konkrečią interesų grupių politikos struktūrą.

Pirma, korporatyvistiniame modelyje valstybė taria, kad du pagrindiniai pasidalijimai visuomenėje yra tarp kapitalistų/verslo ir darbininkų/darbo (Schmitter 1974, Schmitter ir Lehmbruch, 1979). Siekiant paremti lygią galios pusiausvyrą tarp šių dviejų jėgų, valstybė pripažįsta, licencijuoja ir suteikia atstovavimo monopoliją abiem klasinio pasidalijimo pusėms – „socialiniams partneriams". Vietoj atvirų politikos tinklų verslo bendruomenės ir profesinių sąjungų judėjimo lyderiai dalyvauja uždaruose trišaliuose susitikimuose su valstybės pareigūnais. Jei šiuose susitikimuose galima pasiekti susitarimą, daroma prielaida, kad politikos rezultatai atspindės platesnį socialinį sutarimą.

Antra, jeigu korporatyvizmas suteikia privilegijas klasiniams interesams, tai konsensualizmas yra kultūriniams pasidalijimams, tokiems kaip kalba, religija ir tautybė, privilegijas suteikianti sistema (Lijphart, 1968, 1977). Konsensualizmas dažnai laikomas formalių konstitucinių praktikų, pavyzdžiui, koalicinė vyriausybė ir proporcingas atstovavimas, rinkiniu, skatinančiu socialinę darną kultūriškai fragmentuotose visuomenėse. Tačiau kadangi kiekvienos kultūrinės/kalbinės grupės lygus dalyvavimas, atstovavimas ir *veto* yra išplečiamas į biurokratiją, politikos formavimo procesą ir valstybės fondų paskirstymą, konsensualizmas irgi gali būti laikomas interesų tarpininkavimo sistema (Lehmbruch, 1967). Pavyzdžiui, tai yra vyraujantis interesų artikuliavimo modelis Belgijoje ir Šveicarijoje ir jis yra ypač svarbus ES kontekste, kur pagrindiniai socialiniai pasidalijimai egzistuoja tarp Europos nacionalinių narių (žr. 5 skyrių).

Trečia, neopliuralistai teigia, kad pliuralizmui būdingas šališkumas gali būti įveiktas, jei valstybės pareigūnai būtų nešališki teisėjai (Dunleavy ir O'Leary, 1987; Petracca, 1994). Šiame modelyje biurokratai sąmoningai susiieško, subsidijuoja ir suteikia privilegijuotą priėjimą neatstovaujamiems viešiesiems interesams (Lindblom, 1977). Kitaip nei korporatyvizmas ir konsensualizmas, neopliuralizmas nesuteikia privilegijų tam tikram socialinių interesų rinkiniui. Vietoj to, kiekvienu politikos klausimu valstybė remia grupę, kuri atstovauja tam tikriems pavojuje esantiems viešiesiems interesams. Taigi aplinkosauginių grupių bus prašoma paliudyti dėl pramoninių standartų, vartotojų grupių – peržiūrėti produk-

tų standartus, profesinių sąjungų pateikti informaciją apie darbo rinkos politiką ir t.t.

Vis dėlto kiekvienas iš šių modelių turi savų problemų. Pirma, korporatyvistinės ir konsensualinės sistemos pasirenkamai privilegijuoja konkrečias socialines grupes, ir kartu pašalina kitas. Visuomenėms keičiantis atsirado naujų socialinių judėjimų, tokių kaip aplinkosauginiukų, moterų ar vartotojų grupės, kurie yra tradicinės darbo ir verslo atstovavimo struktūros išorėje (Dalton *et al.*, 1990). Antra, korporatyvistinėje sistemoje stambus verslas ir pramoninis darbas turi panašius „gamintojo interesus" ir dėl to remia šiuos interesus „išsklaidytų" vartotojų bei mokesčių mokėtojų interesų sąskaita. Trečia, abiejų pramonės pusių sutikimo arba visų kultūrinių/nacionalinių interesų sutikimo reikalavimas sumažina politikos formuotojų galimybę pradėti pokyčius politikoje. Ketvirta, net neopliuralizme, valstybės lėšų suteikimas viešųjų interesų grupėms įdiegia ydingą paskatą grupėms organizuotis, kad apsaugotų valstybės subsidijas jų organizacijoms, o ne savo narių politikos požiūriams skatinti.

Vis dėlto Olsono (1965) neopliuralizmo kritika gali būti per daug išpūsta. Pavyzdžiui, Beckeris (1983) tvirtina, kad augant sutelktiems interesams teikiamos politikos lygiui paskatos pralaimėjusiai grupei susiorganizuoti siekiant oponuoti šioms politikoms taip pat išaugs. Todėl nusistovės interesų pusiausvyra ir tai neleis politikos formuotojams teikti neribotą naudą sutelktiems interesams. Be to, kalbant apie politikos formuotojų priėjimo suteikimą, interesų grupių pateikiama informacija yra naudinga geros politikos formavimui ir informacija, kurios surinkimas ir pateikimas pareikalavo didelių kaštų iš grupės, turbūt yra patikimesnė nei informacija iš grupės, kuriai pateikti informaciją buvo pigu. Taigi politikos formuotojai yra labiau linkę naudotis išsklaidytiems interesams atstovaujančių grupių nei sutelktiems interesams atstovaujančių grupių informacija (Austen-Smith, 1993; plg. Lohmann, 1998). Be to, kalbėdami apie interesų grupių siekį gauti priėjimą, Austenas-Smithas ir Wrightas (1994) tvirtina: kadangi grupės gaus didesnę naudą iš lobizmo su priešingas pažiūras turinčiais politikos formuotojais nei iš lobizmo su panašias pažiūras turinčiais politikos formuotojais, egzistuoja didesnės paskatos „neutralizuojančiam lobizmui" nei paprastai nurodoma klasikinėse pliuralizmo kritikose (plg. Baumgartner ir Leech, 1996).

Kitaip tariant, nėra tobulo interesų grupių atstovavimo modelio, o interesų grupių politikos struktūrą konkrečioje politikos srityje paaiškina interesų grupių ir politikos formuotojų paskatos bei interesai toje politikos

srityje. Taigi mūsų tikslui įdomesni yra klausimai, koks interesų tarpininkavimo modelis egzistuoja kokioje ES politikos formavimo srityje ir kodėl. Ir kaip atstovavimo interesams Briuselyje struktūra veikia politikos pasekmes, ES veikimą ir legitimumą.

Lobizmas Europoje: interesų grupės ir ES politikos formavimas

Privačių asmenų ir grupių, siekiančių paveikti ES politinį procesą, skaičius dramatiškai padidėjo XX a. devintąjį dešimtmetį (Greenwood *et al.*, 1992; Mazey ir Richardson, 1993; Pedlar ir Van Schendelen, 1994; Wessels, 1997b; Greenwood ir Aspinwall, 1998; Pedlar, 2002). Iki XX a. devintojo dešimtmečio Briuselyje biurus turėjo iki 500 interesų grupių (Butt Philip, 1985), o XX a. devintojo dešimtmečio viduryje šis skaičius patrigubėjo. 7.1 lentelė rodo ES politikos procesą siekiančių veikti interesų grupių skaičių ir tipus 2001 m., kaip, naudodamas įvairius šaltinius, paskaičiavo Greenwoodas (2003). Kiti mokslininkai mini kur kas didesnius skaičius, kai priskaičiuojama net iki 5000 grupių (Marks ir McAdam, 1999), bet šie paskaičiavimai dažnai būna pagrįsti mokslininiu spėjimu, o ne tokiu kaip Greenwoodo atliktu atidžiu paskaičiavimu naudojantis patikimais šaltiniais.

7.1 LENTELĖ. Interesų grupių tipai ir skaičius europiniame lygmenyje, 2001

Interesų grupių tipas	Skaičius
Oficialios europinio lygmens interesų grupės, atstovaujančios:	
Verslui	950
Viešiesiems interesams (pvz. NVO)	285
Profesijoms	158
Profesinėms sąjungoms	43
Viešajam sektoriui	14
Atskiros įmonės Briuselyje (turinčios viešųjų reikalų biurus, nukreiptus į ES)	250
Valstybių narių regionų biurai Briuselyje	171
Nacionalinės interesų grupės Briuselyje	170
Komercinės viešųjų reikalų konsultantų įmonės Briuselyje	143
ES teisės įmonės Briuselyje	125
Iš viso	2309

Šaltinis – paskaičiuota pagal Greenwoodo (2003) duomenis.

Kaip rodo lentelė, daugiausiai Europos lygmenyje yra atstovaujama verslo interesams. Beveik du trečdaliai iš 1450 „oficialių" ES interesų grupių (kurios yra pripažįstamos ES institucijų) atstovauja privataus verslo arba pramonės interesams. Be to, egzistuoja 250 įmonių, turinčių viešųjų reikalų padalinius, pritaikytus veikti ES politikos procesą. Taip pat Briuselyje yra įsikūrusios 143 „lobizmo" įmonės ir 125 teisės įmonės. „Viešųjų reikalų konsultantų įmonės" specializuojasi interesų grupių konsultavimo ES politikos formavimo ir teisės aktų klausimais ir „palaikymo kampanijų" organizavimu. Šių komercinių konsultantų įmonių klientai daugiausiai yra atskiros įmonės, ir šios konsultantų įmonės tarnauja kaip alternatyvus ir tiesesnis kelias verslui veikti ES institucijas lyginant su veiksmų ėmimusi per Europos pramonės arba prekybos asociacijas (Lahusen, 2002, 2003).

Priešingai, organizacijos, atstovaujančios išsklaidytiems interesams, nėra tokios gausios, bet jų taip pat yra nemažai. Egzistuoja daugiau kaip 300 skirtingų viešiesiems interesams (pavyzdžiui, vartotojų grupėms, aplinkosauginėms grupėms ir moterų grupėms), profesinėms sąjungoms ir viešajam sektoriui atstovaujančių interesų grupių. Taip pat yra didelis profesinių asociacijų, atstovaujančių tokioms grupėms kaip buhalteriai, gydytojai, advokatai, mokytojai ir žurnalistai, skaičius. Šios asociacijos aiškiai nepalaiko nei stambaus verslo, nei „mažųjų žmonių" pusės.

Galiausiai egzistuoja daugybė grupių, atstovaujančių teritoriškai apibrėžtiems interesams, regioninės ar vietinės valdžios biurams Briuselyje, regionų asociacijoms ir konkrečius nacionalinius ar regioninius, o ne transnacionalinius interesus atstovaujančių interesų grupių forma.

Oficialiai ES pripažįstamos grupės, atstovaujančios verslo ir kitiems interesams gali įgyti įvairių formų. Kai kurios atsiveda tokiems patiems platiems interesams visoje ES atstovaujančias grupes, pavyzdžiui, Europos pramonės ir profesinių sąjungų konfederacija. Kitos grupės yra sektorinės (pavyzdžiui, chemijos pramonė), dar kitos susijusios su specifiniu klausimu (pavyzdžiui, aplinkosauginės ar moterų grupės). Be kelių išimčių, europinio lygmens grupėms būdingos korporacinės, o ne individualios narystės struktūra, kada atstovaujama nedideliam arba vidutiniam organizacijų skaičiui, o ne daugeliui tūkstančių atskirų piliečių. Prieštaraujantys interesai tarp skirtingų grupių skėtinėse organizacijose dėl konkrečios pramonės ar grupės interesų dažnai gali pakenkti vieningam Europos balsui.

Kalbant apie ES interesų grupių samdomų ir taip dalyvaujančių ES „pilietinėje visuomenėje" žmonių skaičių, apytikriai priskaičiuojama nuo 10 000 iki 30 000 žmonių (Greenwood, 2003, p. 9). Konkretūs interesų grupių veiklos Briuselyje rodikliai yra kasmet Europos Parlamento išorės interesantams suteikiami 34 000 leidimų (Watson, 2002). Jei laikoma, kad šie leidimai yra suteikiami tik individams, kurie aktyviai prižiūri ir užsiima lobizmu ES institucijose (o ne padeda administraciniam ir pagalbiniam personalui), tada galima sakyti, kad žmonių, bandančių paveikti ES politiką iš išorės, yra maždaug tiek, kiek ir aktyviai ES institucijose politiką formuojančių žmonių.

Verslo interesai – didelės įmonės kaip politiniai veikėjai

Privačių įmonių lobistinė veikla, kad paveiktų politinį procesą nacionaliniame lygmenyje, Europoje prasidėjo tik XX a. aštuntąjį ir devintąjį dešimtmečiais, nacionalinei valdžiai naujomis ekonominio ir socialinio reguliavimo formomis ėmus nustatinėti rinkos standartus. Vis dėlto sukūrus Europos bendrąją rinką, šie standartai dabar yra nustatomi europiniame lygmenyje, taigi natūraliai verslo interesai krypsta link naujo politinio centro.

Verslo interesai ne tik pasyviai reagavo į tai, kad Briuseliui suteikiama reguliavimo kompetencija, bet dar aktyviai skatino šį poslinkį. Net jei konkrečios Europos pramonės šakos prieštaravo visuotinai laisvai prekybai, daugelis Europos ekonomikos sektorių palankiai žiūrėjo į kliūčių laisvam prekių, paslaugų ir kapitalo judėjimui tarp Europos valstybių pašalinimą. Šis pastebėjimas buvo XX a. šeštojo dešimtmečio neofunkcionalistinių Europos integracijos teorijų šerdis: kad būtent verslo interesai pirmieji perkėlė savo lojalumą į europinį lygmenį ir paskatino naujų kompetencijų perdavimą europiniam lygmeniui tuose sektoriuose, kurių iš pradžių nebuvo ketinta integruoti (Haas, 1958, p. 162–213). Panaši buvo ir Europos bendrosios rinkos situacija, kada Europos multinacionalinės įmonės skatino nacionalinę valdžią ir Komisiją vykdyti tolesnę rinkos integraciją ir taip sudaryti galimybę Europai atsigauti po XX a. aštuntojo dešimtmečio nuosmukio (Sandholtz ir Zysman, 1989).

Daugiau kaip 224 Briuselyje įsikūrusių verslo grupių apklausa, atlikta XX a. paskutinio dešimtmečio viduryje, parodė, kad verslo grupių įdarbintų ir visą darbo dieną dirbančių darbuotojų vidurkis yra 3–3,5 dar-

buotojo ir kad dauguma šių grupių turi didesnę nei 100 000 eurų metinę apyvartą (Greenwood, 2002, p. 12–13). Didžiausia darbuotojų skaičiaus atžvilgiu verslo grupė yra Europos chemijos pramonės taryba (CEFIC), įdarbinanti daugiau nei 80 darbuotojų.

Daugelis iš jų yra nacionalinės asociacijos, atskirų įmonių biurai ar sektorinės Europos asociacijos, tokios kaip CECIF ir Žemės ūkio organizacijų konfederacija (COPA), apimanti nacionalines ūkininkų asociacijas. Vis dėlto egzistuoja ir keletas įtakingų tarpsektorinių asociacijų, visų pirma didžiausia nacionalinių verslo asociacijų sąjunga – Europos pramonės ir darbdavių konfederacijų sąjunga (UNICE); Europos pramonės ir prekybos rūmų asociacija (EUROCHAMBERS); Europos pramonininkų apskritas stalas (ERT), siejantis svarbiausius keleto didžiausių Europos įmonių vadovus; Amerikos prekybos rūmų ES komitetas (AMCHAM-EU), vienijantis Europoje veikiančias amerikiečių įmones ir Europos amatų bei mažų ir vidutinių įmonių darbuotojų asociacija (UEAPME).

UNICE, pavyzdžiui, yra 32 nacionalinių verslo federacijų iš 22 Europos valstybių (tiek ES valstybių narių, tiek ir valstybių, nepriklausančių ES) sąjunga, įkurta 1958 metais. Jos biure Briuselyje nuolat dirba 30 darbuotojų, bet daugiausiai darbo atliekama komitetuose ir darbo grupėse, kuriose dirba daugiau kaip 1000 žmonių iš kiekvienos organizacijos narės. UNICE yra svarbi ES politikos formavimo procese, o jos atstovai kasdien susitinka su Komisijos darbuotojais. Ji taip pat reguliariai ES institucijoms, pavyzdžiui, Komisijos ir Tarybos darbo grupėms, Europos Parlamento komitetams, daro oficialius pareiškimus, bet paprastai šie oficialūs pareiškimai būna tik verslo interesų, kuriems nepritartų mažiausiai organizacijų narių, išdėstymas. Viena UNICE problema yra ta, kad jos narės – verslo ir nacionalinės asociacijos – gali pasinaudoti savo privačiais atstovavimo kanalais, jei mano, kad Sąjunga nepakankamai efektyviai atstovauja jų interesams, turi keletą pasitraukimo galimybių.

Viena iš šių pasitraukimo galimybių buvo ERT, kurį 1983 metais įsteigė kelių didžiausių Europos įmonių aukščiausių vadovų grupė. Šios organizacijos nariu galima tapti tik gavus pakvietimą, 2004 m. ją sudarė 45 įmonės, veikiančios labai įvairiuose sektoriuose, kurių bendra apyvarta buvo didesnė nei 850 milijardų eurų ir kuriose dirbo daugiau nei keturi milijonai darbuotojų. ERT nariai yra Europos verslo „didieji ir gerieji" (žr. http://www.ert.be). Savo veiklos pradžioje ERT dėmesį sutelkė į bendrosios rinkos projektą, siekdamas pašalinti technines kliūtis prekybai Europoje, ir kartu siekdamas apsisaugoti nuo aukštų socialinių ir aplin-

kosauginių standartų, kurie nulemtų padidėjusius verslo kaštus, įvedimo (Cowles, 1995). Nuo vieningos rinkos įsteigimo jo nariai palaikė asmeninius kontaktus aukščiausiame politiniame lygmenyje nacionalinėse sostinėse ir Briuselyje, todėl gavo išskirtinę galimybę daryti įtaką verslui europiniame lygmenyje (van Apeldoorn, 2001). Nuo XX a. devintojo dešimtmečio ERT kartu su AMCHAM-EU ir UNICE sudarė „stambaus verslo trijulę" (Cowles, 1997, 1998), o XX a. paskutiniame dešimtmetyje jis buvo pagrindinis veikėjas formuojant globalaus verslo tinklus, tokius kaip Transatlantinis verslo dialogas, kuris suveda kartu Europos, JAV ir Kanados vadovaujančius darbuotojus (Cowles, 2002).

Tačiau šis monolitinis atstovavimo bendriems verslo interesams, kad paskatintų ES politinį procesą, vaizdavimas užmaskuoja realybę. Briuselio lobistinės sistemos esmė – atskirų įmonių siekis atstovauti savo interesams. Atskiros įmonės – tiek nacionalinės, tiek multinacionalinės ar neeuropinės – dalyvauja šiose skėtinėse organizacijose tik tuo atveju, jei mano, kad dalyvavimo jose nauda yra didesnė nei kaštai. Šių tarpsektorinių organizacijų narių skaičiaus augimas gali reikšti, jog šios organizacijos sugeba garantuoti rezultatus, kitais žodžiais tariant, ES sistemos politikos rezultatai atitinka atskirų įmonių interesus. Nepaisant to, atskiros įmonės sukūrė kur kas sudėtingesnes lobistinės veiklos strategijas.

Siekdamas nustatyti, kaip įmonės bando paveikti ES politikos formavimą, Davidas Coenas (1997, 1998a) atliko 300 įmonių apklausą, kad išsiaiškintų, kaip jos paskirsto išteklius, kad paveiktų ES politinį procesą. Duomenys rodo, kad XX a. paskutinio dešimtmečio viduryje įmonės beveik tolygiai paskirstė išteklius europinėms ir nacionalinėms asociacijoms. Tačiau dar svarbiau, kad atskiros įmonės dramatiškai padidino privačius kontaktus su Komisija kaip papildomą priemonę prie narystės europinio lygmens asociacijose arba sąmoningai jas apeinant. Kalbant apie tai, kurios iš šių strategijų atnešė didžiausios naudos, kontaktai su Komisija akivaizdžiai buvo laikomi geriausia strategija. Stebina tai, kad lobistų įdarbinimas Briuselyje neatrodo daug naudos atnešanti strategija. Privačių konsultantų paslaugomis, siekiant suteikti specialią informaciją ir prižiūrėti paslaugas, daugiau naudojamasi kaip papildu, o ne pakaitu tiesioginiams atskirų įmonių politiniams veiksmams.

Kitaip tariant, verslo interesams ir kapitalo savininkams tvirtai yra atstovaujama ES politiniame procese. Rinkos reguliavimas europiniu lygmeniu yra gera paskata įmonėms skirti pakankamai išteklių, kad užtikrintų, jog ES politikos rezultatai nepažeis jų interesų. Negana to, atskiros įmonės

kuria vis sudėtingesnes lobistines strategijas, naudodamos įvairius kanalus ir diversifikuodamos savo išlaidas viešiesiems reikalams. Lengvas šių interesų priėjimas prie Komisijos ir šiuose procesuose dalyvaujančių veikėjų skaičius rodo, kad linkstama į pliuralistinį verslo interesų tarpininkavimo modelį, bet kad pliuralizmas veiktų, grupės, turinčios priešingų nei verslo visuomenė interesų, taip pat turi būti gerai organizuotos.

Profesinės sąjungos, viešieji interesai ir socialiniai judėjimai

Grupėms, turinčioms interesų, paprastai visiškai priešingų verslo savininkų interesams, nebuvo pakankamai atstovaujama Briuselyje iki XX a. paskutinio dešimtmečio. Įvairiems visuomeninių interesų atstovams oficialiai buvo atstovaujama Ekonomikos ir socialinių reikalų komitete nuo jo įsteigimo Romos sutartimi. Šios institucijos įsteigimas buvo ankstyvas bandymas ES politiniame procese įgyvendinti tam tikrų korporatyvizmo elementų. Vis dėlto jų statusas yra tiktai patariamasis. Įvairūs socialiniai interesai, tokie kaip profesinės sąjungos, aplinkosauginės ir vartotojų grupės, susidomi Briuselyje vykstančiais procesais naujų kompetencijų tokiose srityse kaip sveikata, darbo sauga, aplinkos politika, vartotojų apsauga ir socialinė politika, perdavimo Briuseliui vadovaujantis Suvestiniu Europos aktu ir Mastrichto sutartimi pasekoje. Tačiau tik XX a. paskutinį dešimtmetį šios grupės apylygiai ėmė varžytis su verslo grupėmis.

Europos profesinių sąjungų konfederacija (ETUC) buvo įkurta 1972 metais. Kaip ir UNICE, ETUC yra skėtinė organizacija, apimanti 66 nacionalines profesines sąjungas iš 28 ES valstybių narių bei ES nepriklausančių valstybių. Šios nacionalinės federacijos kartu paėmus vienija daugiau nei 60 milijonų profesinių sąjungų narių (Greenwood, 2003, p. 166). Be to, kaip ir UNICE, ETUC narių skaičius ir įvairovė apsunkina bet kokios iš tiesų nuosekliai europinio lygmens profesinių sąjungų strategijos atsiradimą (Visser ir Ebbinghaus, 1992; Dølvik ir Visser, 2001). Priešingai nei UNICE, ETUC sudaro panašiai mąstančių interesų grupių tinklą, nors jos nariai turi ribotus išteklius ir mažai galimybių vykdyti alternatyvias lobistines strategijas.

Vis dėlto ETUC laipsniškai sugebėjo išsikovoti teisėto UNICE ir Europos įmonių, kuriose dalyvauja valstybė, centro (CEEP), atstovaujančio nacionalizuotoms pramonės šakoms, „socialinio partnerio" vietą prie derybų

stalo. 1984 m. Komisijos pirmininkas Jacques'as Delors'as paskelbė, kad nebus imamasi jokių naujų socialinės politikos iniciatyvų be išankstinio abiejų pramonės šalių, atstovaujamų UNICE ir ETUC, pritarimo. Šio socialinio dialogo pradžioje buvo padaryta tik nedidelė pažanga, kadangi UNICE pareiškė, kad jos nariai nebus saistomi jokio su ETUC pasiekto susitarimo. Vis dėlto atkaklus Komisijos palankumas ETUC atstovaujamiems reikalams užtikrino, kad socialinis dialogas neišnyks. Delors'as 1988 m. gegužės mėn. vykusiame ETUC susitikime pradėjo Komisijos strategijos dėl Europos socialinės politikos įgyvendinimą ir Komisija palaikė ETUC pasiūlymą dėl Europos socialinės chartijos, kurią visos valstybės narės, išskyrus Jungtinę Karalystę, pasirašė 1989 metais. Dėl tolesnio Komisijos spaudimo 1990 m. iš socialinio dialogo kilo trys bendri pasiūlymai, kuriuos Komisija atitinkamai pasiūlė paversti teisės aktais (Story, 1996).

ETUC pakilimas prasidėjo su Mastrichto sutartimi, kuri socialinės politikos srityje institucionalizavo socialinį dialogą. Mastrichto sutarties „Socialinis susitarimas" išplėtė ES kompetenciją socialinės politikos srityje visų narių, išskyrus Jungtinės Karalystės, atžvilgiu. Vadovaujantis susitarimo nuostatomis, Sutartis Komisiją įpareigojo prieš pateikiant pasiūlymus dėl teisės aktų socialinės politikos srityje priėmimo, pasikonsultuoti ir su verslininkų, ir su darbuotojų atstovais (žr. 8 skyrių). Be to, buvo nustatyta, jog valstybė narė gali reikalauti, kad verslo ir darbuotojų atstovai siektų susitarimo dėl direktyvų, priimtų vadovaujantis Socialiniu susitarimu, įgyvendinimo. Negana to ir, svarbiausia, jei verslo ir darbuotojų atstovai pasiektų kolektyvinį susitarimą dėl konkretaus politikos klausimo, toks susitarimas galėtų tapti Europos teisės aktų tiesioginiu pakaitalu. Šios taisyklės socialiniams partneriams suteikia pakankamą darbotvarkės nustatymo galios laipsnį socialinės politikos srityje (Boockmann, 1998). Kitais žodžiais tariant, tai yra klasikinis korporatyvizmo modelis pagrindinėje ES socioekonominės politikos srityje (Obradovic, 1996; Falkner, 1997).

Vis dėlto socialinis dialogas nebuvo visiškai sėkmingas žiūrint iš darbo interesų pusės (Falkner, 2000c; Compston ir Greenwood, 2001). Praktikoje korporatyvizmo institucionalizavimas socialinės politikos srityje verslo interesams suteikė galimybę vetuoti teisės aktus, kurių jie galbūt nebūtų galėję blokuoti centro kairiųjų dominuojamoje ES Taryboje arba Europos Parlamente (Branch ir Greenwood, 2001). ETUC taip pat tapo priklausoma nuo Komisijos Užimtumo ir socialinių reikalų direktorato dėl informacijos, ekspertizės ir išteklių (Dølvik ir Visser, 2001). Ir nepaisant kvazikorporacinio sprendimų priėmimo dėl europinio masto darbuotojų teisių pobūdžio, eg-

zistuoja mažai tikros transnacionalinės pramoninių santykių sistemos raidos ženklų, ir nėra europinio masto kolektyvinių susitarimų konkrečiuose pramonės sektoriuose ar net multinacionalinėse įmonėse (Martin ir Ross, 2001). Todėl darbo interesai yra mažiau įtakingi europiniame lygmenyje nei jie tradiciškai buvo nacionaliniame lygmenyje ir jie jaučiasi nukentėję nuo laipsniško nacionalinio korporatyvizmo nykimo dėl ES ekonominės integracijos ir darbo rinkos reguliavimo kompetencijos perdavimo europiniam lygmeniui (Streeck ir Schmitter, 1991; Falkner, 2000a).

Nepaisant to, kiti išsklaidyti interesai padidino savo priėjimą prie politikos formuotojų, kadangi ES integracija atvėrė naujus kanalus, interesų grupėms suteikiančius galimybę apeiti nacionalinius politikus ir biurokratus. Iki XX a. devintojo dešimtmečio pabaigos tik kelių viešiesiems interesams atstovaujančių interesų grupių balsas buvo girdimas Briuselyje, bet XX a. paskutinį dešimtmetį jos vaidino pagrindinį vaidmenį daugelyje ES debatų dėl politikos.

Aplinkos srityje aštuonios grupės sudaro vadinamąjį „aplinkosaugos NVO G8": Europos aplinkosaugos biuras (EEB), Pasaulinis gamtos fondas (WWF), Europos žemės draugai (FoEE), Greenpeace, Europos transporto ir aplinkos federacija (T&E), Birdlife International, Europos klimato tinklas (CNE) ir Tarptautiniai gamtos draugai (IFN). Kartu šios grupės įdarbina daugiau nei 70 visą darbo dieną dirbančių darbuotojų ir tvirtina, kad kartu sudėjus turi daugiau nei 20 milijonų atskirų narių. Šių grupių individualios narystės pagrindas leidžia lyderiams Briuselyje veikti darniai, o jų mokslinis ir išteklių pagrindas reiškia, kad šios grupės veikė kaip svarbūs ES aplinkos teisės aktų įgyvendinimo prižiūrėtojai (Harlow ir Rawling, 1992; Webster, 1998).

Vartotojų interesų srityje pagrindinė interesų grupė yra Europos vartotojų organizacija (BEUC), įsteigta 1962 m., įdarbinanti devynis visą darbo dieną dirbančius darbuotojus ir pagrįsta korporacine naryste; Europos vartotojų organizacija apima 34 nacionalines vartotojų organizacijas (Greenwood, 2003, p. 203). Yra ir kitų mažesnių grupių: atstovavimo vartotojams standartizavimo procese asociacija (ANEC), Europos vartotojų asociacija (AEC), Šeimos organizacijų Europos Sąjungoje konfederacija (COFACE) ir Europos vartotojų kooperatyvų bendrija (EUROCOOP). Priešingai nei aplinkosauginės grupės, visos šios grupės yra skėtinės įvairių nacionalinių vartotojų asociacijų organizacijos.

Didelis „socialinių NVO" skaičius atstovauja didelei kitų viešųjų interesų įvairovei. Pavyzdžiui, egzistuoja bent 12 grupių, kurios suveda at-

skiras panašius interesus turinčias NVO: Savanoriškų paslaugų organizacijų asociacija (AVSO), Europos savanoriškų organizacijų taryba (CEDAG), Ne pelno siekiančių organizacijų centras (CENPO), Jungtinis Europos socialinio vystymosi biuras (CEBSD), Europos Sąjungos piliečių veiksmų tarnyba (ECAS), Europos fondų centras (EFC), Socialinio sektoriaus Europos NVO platforma, Europos labdaringų socialinės gerovės asociacijų apskritas stalas (ETWELFARE), Europos socialinių veiksmų tinklas (ESAN), Tarptautinė socialinės gerovės taryba (ICSW), SOLIDAR ir Volonteurope. Daugelis iš šių organizacijų yra federacijų federacijos. Pavyzdžiui, Socialinio sektoriaus Europos NVO platforma suveda 39 europinio lygmens viešuosius interesus ginančias federacijas, tinklus ir tarybas.

Kaip ir darbuotojų judėjimo atveju, pagrindinis šių viešiesiems interesams atstovaujančių interesų grupių galios ir įtakos šaltinis yra Komisija. Iš esmės visos aplinkosauginės, vartotojų ir kitos viešuosius interesus ginančios grupės Briuselyje pagrindinį finansavimo šaltinį per įvairius Komisijos direktoratus gauna iš ES biudžeto. Pavyzdžiui, 2002 m. aplinkosauginės grupės iš Komisijos gavo 6,5 milijono eurų per metus, o vartotojų grupės gavo 6,1 milijono eurų (Greenwood, 2003, p. 199). Vienas socialinių NVO finansavimo pavyzdžių buvo 1999 m. Komisijos išleisti 7 milijonai eurų aktyvistams antirasistams, kurių didžioji dalis buvo išdalyta per europinio lygmens interesų grupes (Guiraudon, 2001).

Komisija buvo reikalinga interesų grupių priėjimo prie ES politikos proceso suteikimui. Pavyzdžiui, EEB dažnai buvo kviečiamas dalyvauti aplinkos tarybos susitikimuose ir net buvo Komisijos delegacijos į pasaulio viršūnių susitikimą narys. Vartotojų interesų srityje 1961 m. Komisija įsteigė Vartotojų kontaktų komitetą (CCC), bet jį kamavo tai, kad Komisija nebuvo įsipareigojusi jo remti ir jam buvo priešiški įvairių europinio lygmens vartotojų asociacijų interesai. 1995 m. Komisija pakeitė savo Vartotojų politikos tarnybą generaliniu direktoratu ir ją reorganizavo į Vartotojų komitetą (CC). CC yra kur kas paprastesnė struktūra, mažai atstovų (po vieną atstovą iš visų penkių europinio lygmens vartotojų asociacijų) ir jam vadovauja Komisijos pareigūnas (Young, 1997, 1998).

Panašus procesas vyksta su socialinėmis NVO. Daug buvo kalbama apie „pilietinį dialogą". Kelios grupės, įskaitant ir Užimtumo ir socialinių reikalų generalinį direktoratą bei Europos Parlamento Socialinių reikalų komitetą, nesėkmingai užsiiminėjo lobizmu siekdamos, kad Amsterdamo sutartyje būtų padaryta teisinė nuoroda ne tik į socialinį, bet ir į pilietinį dialogą. Bet net be formalios nuorodos sutartyje Socialinio sekto-

riaus Europos NVO platforma iškilo kaip *de facto* forumas, suvedantis socialines NVO ir Komisijos pareigūnus reguliariu ir struktūruotu pagrindu (Geyer, 2001).

Vienas nesėkmingas šių Komisijos korporatyvistinių ir neopliuratistinių strategijų padarinys – viešiesiems interesams atstovaujančių interesų grupių suvaržymas. Praktika, kada valstybės pareigūnai aktyviai renkasi partnerius, sukuria distinkciją tarp „į politinį procesą įtrauktų" ir „nuošalyje paliktų" grupių. ETUC, BEUC ir EEB yra akivaizdžiai į ES politinį procesą įtrauktos grupės. Kitoms grupėms nėra pakankamai atstovaujama formaliose ES atstovavimo struktūrose arba Europos asociacijų, turinčių ryšių su Komisija, tinkluose, o kai kurioms NVO nepasisekė socializuoti savo narių, kad šie veiktų atsirandančių europinio lygmens organizacinių struktūrų viduje, bet ne išorėje (Warleigh, 2001).

Vienas kai kurių interesų atskyrimo nuo elitinės interesų grupių atstovavimo ES struktūros padarinys yra padažnėjęs daugiau tiesioginių kolektyvinio veiksmo formų naudojimas prieš ES institucijas, pavyzdžiui, demonstracijos Briuselyje ir kiti protesto prieš ES institucijas tipai (Tarrow, 1995; Imig ir Tarrow, 2001). Pavyzdžiui, ūkininkai iš kelių valstybių narių dažnai Briuselio gatvėse protestuodavo dėl bendros žemės ūkio politikos reformos ar dėl kitų ūkininkavimo klausimų, dažnai savo protestus nukreipdavo prieš tikslius savo europinės asociacijos (COPA) nurodymus (Bush ir Simi, 2001). Briuselio gatvėse arba priešais Europos Parlamentą, Strasbūre, paskutiniais metais protestavo ir daugelis kitų grupių: nuo dviratininkų, protestuojančių prieš motociklų variklių dydžio apribojimą, iki gyvūnų teisių gynėjų, protestuojančių prieš gyvų gyvūnų gabenimą. Vis dėlto socialinių konfliktų europeizacija per neoficialius atstovavimo kanalus priklauso ir nuo konkretaus klausimo supolitinimo visos Europos mastu, ir nuo grupių, apie kurias kalbama, turimų išteklių. Todėl palyginus su didėjančiu į ES politinį procesą įtrauktų grupių, pavyzdžiui, ETUC, įsitraukimu, nuošalyje paliktų grupių galimybės mobilizuotis Briuselyje labai permainingos (Marks ir McAdam, 1996).

Teritoriniai interesai – daugiasluoksnio valdymo esmė

Kiti ne verslo interesai, suvaidinę svarbų vaidmenį ES politiniuose procesuose, yra nacionalinių valstybių regionų interesai. 7.2 lentelė rodo subvalstybinės valdžios biurų Briuselyje skaičių. Yra įtraukiami Vokietijos, Bel-

gijos ir Austrijos federalinių sistemų valstybinės valdžios biurai; decentralizuotų unitarinių valstybių – Italijos, Prancūzijos ir Ispanijos regioninės tarybos ir kiti oficialūs organai; unitarinių valstybių – Jungtinės Karalystės, Airijos, Danijos, Nyderlandų, Švedijos, Graikijos, Portugalijos ir Suomijos vietinės valdžios organai; įvairios vietinės valdžios, bendruomenės, savivaldybių, miestelių ir miestų, regionų ir subvalstybinių vienetų tarpininkaujančios asociacijos.

7.2 LENTELĖ. Biurus Briuselyje turintys regionai ir vietovės 2004 m.

Valstybė narė	Subvalstybinių biurų skaičius Briuselyje
Jungtinė Karalystė	25
Prancūzija	23
Vokietija	21
Ispanija	20
Italija	19
Nyderlandai	15
Austrija	12
Lenkija	12
Švedija	10
Danija	9
Suomija	9
Belgija	5
Graikija	3
Slovakija	3
Airija	2
Čekija	1
Estija	1
Vengrija	1
Norvegija	1
Iš viso	192

Šaltinis – Briuselio Europos ryšių biuras (http://www.blbe.irisnet.be).

Kai kurioms iš šių subnacionalinių grupių Briuselyje buvo atstovaujama nuo XX a. aštuntojo dešimtmečio pradžios, bet dauguma jų pradėjo mobilizuotis tik XX a. devintojo dešimtmečio pabaigoje, kaip reakcija į ES regioninės politikos reformą. 1988 m. įvykdyta struktūrinių fondų reforma atvedė prie sąmoningo Komisijos ir regionų „gudravimo" nacionalinių vyriausybių atžvilgiu (Pollack, 1995b; žr. 8 skyrių). Viena vertus, Komisija sąmoningai siekė regioninius interesus įtraukti į regioninės politikos inicijavimą, priėmimą ir įgyvendinimą. Kita vertus, regioniniai interesai sudarė didžiąją dalį jos galimybių apeiti nacionalines vyriausybes,

kuriose dažnai buvo arba oponuojančios partijos, arba jos siekė sumažinti nacionalinio biudžeto išlaidas regionams. Komisijos ir regioninio lygmens „partnerystė" tapo pagrindiniu principu šioje politikos srityje. Regioniniai organai buvo pakviesti teikti pasiūlymus dėl finansavimo tiesiogiai Komisijai ir šitaip fondų lėšos buvo skiriamos tiesiogiai vietinei valdžiai apeinant centrinės valdžios iždą. Be to, regioniniai organai buvo atsakingi už savo specifinių rėminių programų įgyvendinimą prižiūrint Komisijos pareigūnams.

Oficialus regionų vaidmuo ES politikos formavime buvo dar labiau institucionalizuotas pagal Mastrichto sutartį įsteigus Regionų komitetą (Hooghe, 1995). Regionų komitetas pakeitė Konsultacinę regioninės ir vietinės valdžios tarybą (CCLRA), kurią, kaip naujosios regioninės politikos režimo dalį, Komisija buvo įsteigusi 1988 metais. CCLRA narius skyrė dvi europinio lygmens subnacionalinės asociacijos – Europos regionų asamblėja (AER) bei Europos savivaldybių ir regionų taryba (CEMR). Naujajame Regionų komitete šios transnacionalinės asociacijos buvo pakeistos tiesioginiais regioninės ir vietinės valdžios iš visų ES valstybių narių atstovais. Kai kurie iš jų buvo paskirti centrinės valdžios, pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje, bet daugeliu atvejų juos nepriklausomai skyrė subnacionaliniai organai, tokie kaip Prancūzijos regioninė asamblėja ar Vokietijos žemės. Mastrichto sutartis specifikavo, kad Regionų komitetas turi teisę teikti konsultacijas ne tik dėl ES regioninės politikos priėmimo ir įgyvendinimo, bet ir dėl visų politikos sričių, kurios turi įtakos Europos ekonominei ir socialinei sanglaudai. Tai apima visas ES politikas, kurios veikia ekonominių ir socialinių skirtumų Europoje lygį, pavyzdžiui, bendrą žemės ūkio ir bendrą transporto politiką.

ES kompetencijos regioninės politikos srityje egzistavimas ir sąmoningas finansavimas bei regioninio atstovavimo skatinimas iš Komisijos pusės nėra vieninteliai veiksniai, galintys paaiškinti skirtingą regioninės mobilizacijos lygį. Kitas svarbus veiksnys yra tai, ar valstybėje narėje, kuriai priklauso regionas, yra nusistovėjęs privatus/pliuralistinis ar valstybės finansuojamas/korporatyvistinis atstovavimo interesams būdas (Marks et al., 1996; Jeffrey, 2000). Todėl subnacionalinės valdžios, turinčios plačiausią politinės kompetencijos spektrą, pavyzdžiui, Belgijos regionai ar Vokietijos žemės, visos turi savo biurus Briuselyje. Negana to, remdamiesi konstituciniais įstatymais, Belgijos regionai ir Vokietijos žemės privertė savo nacionalinę valdžią oficialiai jas įtraukti į Vokietijos ir Belgijos delegacijas į Tarybą, kada darbotvarkėje yra svarstomi su subnacionaline kompetencija su-

siję klausimai. 7.2 lentelė rodo, kad Briuselyje yra daugiau regioninių interesų grupių iš Jungtinės Karalystės ir Prancūzijos, dviejų labiausiai centralizuotų Europos valstybių, nei iš Vokietijos, Ispanijos ar Italijos.

To padarinys, kaip daugelis tvirtina, yra „daugiasluoksnis valdymas", kai politika yra priimama kaip sąveika tarp regioninės, nacionalinės ir europinio lygmens valdžios. Dėl regioninės valdžios vaidmens struktūrinių fondų veikloje, daugiasluoksnio valdymo modelis buvo išplėtotas nagrinėjant regioninę politiką (Marks, 1993). Vis dėlto regioninius interesus įtraukus į kitas ES politikas, į svarstymus dėl europinės politikos ir į jos įgyvendinimą įtraukus vis daugiau regioninio bei vietinio lygmens veikėjų, daugiasluoksnio valdymo koncepcija pamažu išaugo į bendrą ES sprendimų priėmimo modelį (Hogghe ir Marks, 1996).

Kur kas sunkiau ekstrapoliuoti bendrą ES teoriją iš interesų tarpininkavimo regioninės politikos formavimo srityje struktūros. Ir kadangi Regionų komitetas išlieka marginalizuotas ES politikos formavimo srityje, regionai yra žymiai mažiau įtakingi daugelyje politikos sričių nei įvairūs verslo, darbo ir socialiniai interesai (Hooghe, 2002). Atsakydami į tai, svarbiausi daugiasluoksnio valdymo šalininkai teigia, kad ši koncepcija nurodo daugelio derybinių lygmenų, esančių nacionalinės valdžios dominavimo išorėje, atsiradimą, o netvirtina paprasto teiginio, kad ES yra trijų lygių sistema (žr., pvz., Marks, Hooghe ir Blank, 1996; Kohler-Koch, 1996).

Apibendriname: pradedant vieningos rinkos projektu, Briuselis tapo panašesnis į Vašingtono federacinę apygardą, o ne į daugelį Europos sostinių, kalbant politinį procesą siekiančios paveikti privačios lobistinės veiklos apimties ir intensyvumo terminais. Didžiąją dalį šios veiklos vykdo atskiros įmonės ir nacionalinės bei europinės asociacijos, atstovaujančios verslo interesams. Vis dėlto paskatinti ES institucijų, viešieji interesai, seni ir nauji socialiniai judėjimai ir subnacionaliniai valdžios organai taip pat pradėjo kovoti dėl savo vietos. To padarinys – sudėtinga ir paini atstovavimo interesams sistema, turinti pliuralizmo, korporatyvizmo ir neopliuralizmo elementų.

Nacionaliniai interesai ir konsensualinis kartelis

Neoficialios ir pusiau oficialios atstovavimo transnacionaliniams interesams sistemos ES politiniuose procesuose varžosi su labai institucionalizuota atstovavimo nacionaliniams interesams sistema. ES yra multinacio-

nalinė politinė sistema ir jos politinio proceso struktūra yra sąmoningai sumodeliuota taip, kad prisiderintų prie kuo daugiau, jei ne prie visų, nacionalinių prioritetų, kultūrų, stilių ir tradicijų. Taip nėra vien tik ES teisės priėmime, kur nacionalinės vyriausybės yra oficialūs dalyviai centriniuose teisės aktų leidybos ir vykdomuosiuose organuose (ES Taryboje ir Europos vadovų taryboje), bet yra ir ES politinio proceso inicijavimo bei politikos įgyvendinimo etapuose.

Politikos inicijavimo etape Komisija turi oficialų teisės aktų iniciatyvų monopolį daugelyje socialinės ir ekonominės politikos sričių. Vis dėlto praktikoje Komisija priima pasiūlymus dėl politikos bendradarbiaudama su nacionalinių administracijų atstovais. Tai yra daroma per darbo grupių, sudarytų iš nacionalinių atstovų, kuriems vadovauja Komisijos pareigūnas, tinklą. Daugelis šių nacionalinių atstovų yra valstybės tarnautojai, bet nacionaliniai administratoriai taip pat įtraukia vidaus interesų grupių atstovus, kad šie politikos procese atstovautų savo pažiūroms. Yra didesnė tikimybė, kad nacionalinius valstybės tarnautojus šiuose komitetuose veiks interesų grupės iš jų valstybių narių, o ne europinio lygmens grupės.

Daugiau neoficialiame lygmenyje Komisija akivaizdžiai neturi pakankamai žmogiškųjų išteklių ir pasikliauja nacionalinių pareigūnų bei nacionalinių grupių atstovų, tokių kaip svarbiausios nacionalinės verslo ir profesinių grupių asociacijos, teikiamomis žiniomis ir informacija apie egzistuojančius nacionalinius konkrečių politikų režimus bei interesus. Negana to, pati Komisija yra multinacionalinė biurokratija, kurios aukštesnieji pareigūnai yra susiję su savo klientūromis ir specifinėmis nacionalinėmis interesų grupėmis. To rezultatas – nuolat vykstantis derybų procesas tarp Komisijos ir valstybinių bei nevalstybinių nacionalinių interesų atstovų. Politikos inicijavimo etape Komisija siekia surasti politikos idėjas, kurios suderintų kuo daugiau nacionalinių prioritetų tikintis, kad tie interesai, kurie nebus įtraukti, galės būti įtraukti vėliau, per oficialias derybas Tarybos Nuolatinių atstovų komitete.

Toks pat nacionalinių interesų privilegijavimo procesas egzistuoja ir įgyvendinimo bei koregavimo etape. ES direktyvos turi būti perkeltos į nacionalinę teisę naudojant nacionalinius instrumentus, o tai suteikia nacionalinei administracijai specifinį vaidmenį įgyvendinti ES teisę. Negana to, kalbant interesų įtraukimo terminais, tai skirtingas nacionalines teisines ir administracines tradicijas leidžia suderinti su ES veiksmais. Įgyvendinimo procesą prižiūri visas priežiūros ir reguliavimo Komisijos komitetų tinklas – „komitologijos" sistema (žr. 2 skyrių). Komitetus sudaro

nacionalinių administracijų atstovai. Daugelis į juos patenka tiesiai iš nacionalinių interesų grupių arba dėl jų ypatingos politikos ekspertizės yra interesų grupių laikinai komandiruojami.

Kitaip tariant, ES politinis procesas apima klasikinius konsensualinio interesų atstovavimo modelio bruožus (plg. Taylor, 1991; Chryssochoou, 1994; Gabel, 1998c). Kaip buvo aptarta 5 skyriuje, ES visuomenė pirmiausiai yra padalyta ne pagal transnacionalines–socioekonomines, o pagal teritorines–kultūrines linijas. Šių nacionalinių segmentų elitai – nacionalinės vyriausybės, nacionalinės viešosios administracijos, nacionalinių interesų grupių atstovai yra pagrindiniai ES politinio proceso dalyviai. Šiuo požiūriu ES valstybių narių nacionalinės administracijos, įtraukiančios nacionalinių grupių pozicijas prieš sėdant prie ES derybų stalo, yra funkciškai lygios etninėms, lingvistinėms ir religinėms politinėms Nyderlandų, Belgijos, Šveicarijos konsensualinės sistemos grupėms.

Šie elitai gali atstovauti ir apginti suvokiamus „nacionalinius interesus" prieš visus kitus politinio konflikto europiniame lygmenyje tipus. Tai palengvina laimėtojų ir pralaimėtojų apskaičiavimą atsižvelgiant į politikos pasiūlymus daugiau remiantis nacionaliniais, o ne transnacionaliniais/socioekonominiais padalijimais. Poreikis užtikrinti tarpklasinę paramą nacionaliniuose rinkimuose garantuoja, kad nacionalinės vyriausybės sieks apginti visų savo rinkėjų interesus kitų valstybių narių interesų, kurie gali būti artimesni ideologiškai, atžvilgiu. Pavyzdžiui, Britanijos leiboristų vyriausybė būtų labiau linkusi išklausyti ir ginti britų verslo, o ne visos Europos darbininkų klasės interesus.

Europinio lygmens interesų grupės, kurios yra nacionalinių grupių asociacijos, bando koordinuoti jų nacionalinių narių priimtas pozicijas, kad bendra žinia būtų perduota nacionaliniam ir europiniam lygmeniui. Europinio lygmens interesų grupės dažnai skatina savo nacionalinius narius įtikinti prieštaraujančias vyriausybes palaikyti jų pasiūlymus. Pavyzdžiui, kovose dėl kelių socialinės politikos direktyvų, tokių kaip Darbo tarybų direktyva arba daugybė darbo valandas reguliuojančių direktyvų Britų profesinių sąjungų kongresas palaikė ETUC priimtą poziciją ir lobizmo būdu įtikino leiboristų vyriausybę, kuri apskritai prieštaravo teisės aktams, palaikyti Komisijos pasiūlymą.

Vis dėlto europinio lygmens interesų grupių sanglauda dažnai žlunga ir nacionalinės interesų grupės paprastai sprendžia kartu su nacionalinėmis vyriausybėmis bei pareigūnais įvairiuose ES politikos formavimo proceso etapuose. Kai taip atsitinka, europinio lygmens asociacijos

turi mažai sankcijų, kurias gali panaudoti savo narių atžvilgiu, o ES sistema atrodo mažiau pliuralistinė ar korporatyvistinė ir daugiau konsensualinė.

Bet ar privatūs arba viešieji interesai gauna naudos iš šio poslinkio link nacionaliniu pagrindu pagrįstų konfliktų, priklauso nuo to, kurios nacionalinės grupės turi priėjimą prie nacionalinių sprendimų priėmėjų. Ne visada yra laikoma, kad nacionaliniu pagrindu pagrįstas atstovavimas interesams labiau gina viešuosius interesus nei atstovavimas europinio lygmens interesams. Pavyzdžiui, Schneideris ir Baltzas (2003) atrado, kad sutelkti specifiniai interesai paprastai daro didesnę įtaką nei viešieji formuojant nacionalines derybines pozicijas ikilegislatyvinėse derybose dėl legislatyvinių Komisijos pasiūlymų.

Atstovavimo interesams modelio aiškinimas

Ši sudėtinga europinio lygmens interesų artikuliavimo ir tarpininkavimo sistema atsirado dėl sąveikos tarp augančios nevalstybinių veikėjų dalyvavimo ES sprendimų priėmimo procese paklausos ir viršnacionalinės valdžios pareigūnų priėjimo pasiūlos. Šių veikėjų tikslai išliko stabilūs: interesų grupės siekia jų interesams artimų politinių rezultatų, o ES valdžios pareigūnai – didesnės įtakos ES sprendimų priėmimo procese. Vis dėlto šių veikėjų strategijos plėtojosi reaguojant į kintančias galimybių struktūras Europoje.

Atstovavimo paklausa: globalizacija ir europeizacija

Viešieji ir privatūs interesai Europoje nuo XX a. septintojo dešimtmečio susidūrė su ekonominių ir politinių institucijų pokyčiais. Pirma, ekonomikos globalizacija, pasireiškusi tarpvalstybinės prekybos ir kapitalo judėjimo plėtra, metė iššūkį tradiciniams kapitalo ir darbo santykių modeliams Europoje. Tarifinių kliūčių pašalinimas ir iš to išplaukianti produktų rinkų globalizacija privertė atskiras įmones, konkuruojančias tarptautinėse rinkose, imtis naujos konkurencijos strategijos. Išlaisvintos nuo kapitalo judėjimo suvaržymų, šios strategijos apėmė persikėlimą iš nacionalinės valstybės, susijungimus, bendrų įmonių kūrimą, specializaciją ir diversifikaciją. Todėl įmonės, kad išliktų, turėjo tapti multinacionalinėmis.

Tai sukūrė naujus ekonominių ir valstybinių veikėjų santykius. Multinacionalinės įmonės buvo mažiau suinteresuotos „nacionalinės" savo produktų ir rinkų apsaugos užtikrinimu nei transnacionaline politika, kuri suteikia joms galimybę padidinti produktyvumą. Vietoj lobistinės veiklos politikų atžvilgiu siekiant nacionalinės apsaugos, jos vis labiau suinteresuotos lobistine veikla, nukreipta į politikus ir reguliuotojus, kad užtikrintų neoliberalią ir reguliavimo panaikinimo politiką. Nacionalinių korporatyvistinių derybų su valstybiniais ir darbdavių atstovais ir net narystės svarbiausiose nacionalinėse verslo asociacijose nauda mažėjo didėjant iš individualios veiklos gaunamai naudai. Kaip buvo aptarta anksčiau, per paskutinius dešimtį metų atskiros įmonės Europoje tapo mažiau suinteresuotos nacionaliniais politiniais procesais bei nacionalinėmis verslo asociacijomis ir labiau suinteresuotos privačiu bei tiesioginiu priėjimu prie reguliuotojų tiek regioniniame, tiek nacionaliniame ir europiniame lygmenyje ir net kitose nacionalinėse sistemose.

Taigi Europos integracija ir globalizacija pakerta nacionalinių valstybių pareigūnų galimybes verslo veikėjus įtraukti į konsensualinį interesų tarpininkavimo modelį nacionalinėse sistemose (Streeck ir Schmitter, 1991; Crouch ir Menon, 1997). Verslui pasitraukus, valdžiai lieka mažai paskatų vesti dialogą su likusia šalimi. Negana to, kai atskiros įmonės turi reikalingų išteklių, kad galėtų organizuotis kitame politikos lygmenyje, darbuotojams ir kitų viešųjų interesų atstovams reikia kolektyvinių organizacijų, galinčių užtikrinti reikiamų išteklių gavimą.

Antra, ekonominių ir socialinių interesų Europoje galimybių struktūra buvo pakeista per rinkos reguliavimo funkcijų sukaupimą ir sukoncentravimą europiniame lygmenyje, ypač Komisijoje. Įmonės nėra suinteresuotos daug valstybės išlaidų reikalaujančiais prioritetais, tokiais kaip sveikata, švietimas ir gerovė, kuriuos vis dar kontroliuoja nacionalinė valdžia. Jos yra suinteresuotos taisyklėmis, nustatančiomis prekių, produktų ir paslaugų rinkoje gamybą, distribuciją ir mainus ir todėl pirmaisiais keliais pokario dešimtmečiais jos buvo suinteresuotos vidaus lygmens politika Europoje (Coen, 1998a, 1998b). Multinacionalinės įmonės greitai suprato, kad rinkos reguliavimo centralizacija ES institucijose smarkiai sumažins verslo transakcijų kaštus Europoje. Todėl atskiros įmonės tapo vienomis iš svarbiausių bendrosios rinkos šalininkių, o Briuselis nuo bendrosios rinkos programos įgyvendinimo tapo multinacionalinių lobistinių strategijų centru.

Vis dėlto paskatos verslo interesams siekti europinio lygmens reguliavimo skiriasi priklausomai nuo pramonės sektoriaus (Weber ir Hallerberg,

2001). Įmonių prioritetai dėl europinio lygmens rinkos reguliavimo priklauso nuo konkurencijos iš įmonių, esančių už ES ribų, grėsmės dydžio ir nuo turto perkėlimo bei produkcijos lygio savo konkrečioje pramonėje pakeitimo kaštų. Pramonės, kurioms gresia didelė konkurencija ir dideli sandorių kaštai, pavyzdžiui, automobilių ir aviacinės kosminės pramonės, pirmosios susimobilizavo tam, kad įtikintų ES politikos formuotojus įvesti europinio lygmens rinkos integraciją bei jų sektorių reguliavimą.

Antra vertus, esant vienam politiniam centrui, reguliuojančiam Europos rinką, ne verslo interesų mobilizacijos kaštai irgi sumažėjo. Vietoj to, kad stengtųsi apsisaugoti nuo visą pramonę apimančio išlaidų sumažinimo keliose ES valstybėse, pasitelkus sukoordinuotą transnacionalinį veiksmų planą, viešųjų interesų atstovai gali keliauti tiesiai į Briuselį ir ten agituoti už savo reikalus. Pavyzdžiui, priešindamasis britų konservatorių vyriausybės reguliavimo panaikinimo politikai, XX a. devintąjį dešimtmetį britų profesinių sąjungų judėjimas tapo vienu iš didžiausių ETUC finansinių rėmėjų ir politinių jos veiklos palaikytojų. Panašiai aplinkosaugos šalininkų ir vartotojų grupėms yra kur kas pigiau ginti savo interesus Briuselyje nei kiekvienoje valstybės sostinėje.

Panašūs veiksniai paaiškina privačių ir viešųjų interesų norą organizuotis europiniame lygmenyje (plg. Jordan, 1998). Varomos ekonominės globalizacijos, privačios įmonės sustabdė interesų tarpininkavimą nacionaliniame lygmenyje ir, siekdamos paskatinti rinkų liberalizaciją, ėmėsi tiesioginių veiksmų europiniame lygmenyje. Varomi europeizacijos, išsklaidyti interesai atrado Briuselį – naują politinį centrą savo europinio masto socialiniams interesams siekti, kuris tapo nacionalinių interesų tarpininkavimo struktūrų priedu, o kartais ir pakaitalu (Warleigh, 2000; Geddes, 2000a; Imig ir Tarrow, 2001).

Kai egzistuoja paskatos mobilizuotis europiniame lygmenyje, ES politikos formavimo žaidimo taisyklės suteikia pakankamai galimybių privatiems ar viešiesiems interesams paveikti ES politiką. ES teisės aktų priėmimo procedūros (kaip matėme 4 skyriuje) suteikia darbotvarkės nustatymo, pataisų pateikimo ir *veto* galių daugeliui veikėjų. Taigi tikėtina, kad interesų grupės ras kažką ES sistemoje, kas išklausys jų argumentų arba norės gauti informacijos, kurią galės panaudoti politikos rezultatams suformuoti (Crombez, 2002). Palyginkime tai su politikos formavimu nacionaliniame lygmenyje Europoje, kur daugumos parama valdančiosioms partijoms parlamente paprastai reiškia, kad egzistuoja mažai galimybių

smarkiai pakeisti įstatymus ar biudžetą, kai jie yra pasiūlomi. Taigi nacionaliniame lygmenyje interesų grupės yra priverstos sutelkti savo pastangas į ikilegislatyvinį politikos formavimo procesą. Priešingai, ES lygmenyje interesų grupės turi galimybių pakeisti politikos kryptį bet kokiame teisės aktų leidybos proceso taške, pradedant ikilegislatyviniu teisės akto paruošimu, pataisų pateikimu per teisės akto priėmimą ir net teisės akto įgyvendinimo, jį priėmus, etape.

Priėjimo pasiūla: politinė ekspertizė ir derybos dėl teisės aktų

Nesant adekvataus ES sprendimų priėmėjų atsako, naujos interesų grupių strategijos būtų neveiksmingos ir trumpalaikės. Faktas, kad visos ES lobistinės veiklos formos padidėjo, leidžia teigti, kad atstovavimo paklausa sutapo su politinių veikėjų ES institucijose priėjimo prie politikos proceso pasiūla (Pollack, 1997b; Cram, 1998; Bouwen, 2002).

Kaip buvo aptarta, Komisija yra pagrindinė institucija, suteikianti priėjimą nevalstybiniams interesams. Komisija turi paskatą suteikti priėjimą privačioms interesų grupėms mainais už specifinę informaciją bei ekspertizę (Broscheid ir Coen, 2003). Atsižvelgiant į užduoties reguliuoti daugiau nei 450 milijonų žmonių iš 25 nacionalinių reguliavimo sistemų apimančią vieningą rinką apimtį ir sudėtingumą, Komisija yra itin maža biurokratija. „Nenuostabu, kad pareigūnams dažnai trūksta būtinos detalios ekspertizės ir žinių apie tam tikro sektoriaus praktiką bei problemas" (Mazey ir Richardson, 1997, p. 198). Komisija net mėgino formalizuoti šį procesą. Kaip gaires Komisijos darbuotojams, Komisija sudarė visų žinomų nacionalinių ir europinio lygmens interesų grupių katalogą pagal politikos sritis; tai buvo Komisijos „procedūrinės ambicijos" maksimizuoti Komisijos konsultacijas su Europos pilietine visuomene dalis. Be to, kai Komisija identifikuoja, kad yra europinio lygmens grupės neužimta niša, ji stengiasi sukurti ir palaikyti tokias grupes. Komisija pasinaudojo ir britų praktika leisti „Žaliąsias knygas" – preliminarius teisės aktų leidybos pasiūlymus, kaip priemonę atverti debatus dėl ES politikos platesnei auditorijai. Komisija nurodo į šią bendrą strategiją kaip į „atvirą ir struktūruotą dialogą su specifinėmis interesų grupėmis" (Europos Komisija, 1992; McLaughlin ir Greenwood, 1995).

Europos Parlamentas laikėsi panašios į Komisijos strategijos. Nors jis nėra atsakingas už politikos inicijavimą, jo galios išaugo ir jis darosi vis populiaresniu interesų grupių objektu (Earnshaw ir Judge, 2002). Europos Parlamento požiūriu, daugiau galių reiškia didesnį detalios politikos ekspertizės poreikį, kuris suteiktų galimybę Europos Parlamentui veiksmingai konkuruoti su Taryba ir Komisija teisės aktų leidybos procese. Taryba turi nacionalines viešąsias administracijas, kurios jai teikia informaciją, o atskiri Europos Parlamento nariai turi ribotus biudžetus, skirtus tyrimams. Todėl ataskaitų ir pasiūlymų dėl Europos Parlamento rezoliucijų rašymo procese *rapporteurs* siekia surasti pagrindines interesų grupes ir sužinoti jų nuomonę. Iš tiesų dažnai skleidžiami gandai, kad Europos interesų asociacijų atstovai parašė nemažą kai kurių Europos Parlamento ataskaitų dalį.

7.3 lentelė rodo Europos Parlamento narių apklausos apie jų ryšius su interesų grupėmis, atliktos 2000 m., rezultatus (plg. Kohler-Koch, 1997). Daugiau kaip 90 proc. Europos Parlamento narių teigė turintys kontaktų su interesų grupėmis bent kartą per mėnesį. Įdomu, kad egzistuoja didesnė tikimybė, jog Europos Parlamento nariai turės kontaktų su nacionaline interesų grupe, o ne su europinio lygmens asociacija. Pavyzdžiui, 51 proc. respondentų bent kartą per mėnesį turėjo kontaktų su nacionalinėmis aplinkosauginėmis grupėmis, bet tik 36 proc. turėjo panašių kontaktų su tokiomis grupėmis europiniame lygmenyje. Tai neturėtų stebinti atsižvelgiant į tai, kad Europos Parlamento nariai yra renkami pagal nacionalinių partijų sąrašus nacionalinėse rinkimų apygardose (žr. 6 skyrių) ir todėl jie labiau siekia bendrauti su nacionalinėmis, o ne europinio lygmens grupėmis.

Negana to, priešingai nei teigia Austeno-Smitho „neutralizuojančio lobizmo" teorija (aptarta įvade), apklausa taip pat parodė, kad Europos Parlamento nariai labiau linkę kontaktuoti su panašius politikos prioritetus turinčiomis grupėmis, o ne su skirtingus prioritetus turinčiomis grupėmis. Centro dešinėje esantys Europos Parlamento nariai (ELP) yra labiau linkę kontaktuoti su grupėmis, atstovaujančiomis pramonės, prekybos, bankininkystės/draudimo ir žemės ūkio/žuvininkystės interesams nei kairėje esantys Europos Parlamento nariai (ESP, Ž/ELA ir ESK/ŠŽK), kurie labiau linkę kontaktuoti su grupėmis, atstovaujančiomis profesinėms sąjungoms, aplinkos interesams ir žmogaus teisėms (plg. Wessels, 1999).

7.3 LENTELĖ. Europos Parlamento narių kontaktai su interesų grupėmis pagal politines grupes, 2000 m.

	Europos Parlamento narių, turėjusių kontaktų su konkretaus tipo interesų grupe bent kartą per mėnesį, procentas					
	visi Europos Parlamento nariai	pagal politinę grupę (iš kairės į dešinę)				
		ESK/ŠŽK	Ž/ELA	ESP	ELDR	ELP
Bet kokia interesų grupė	91	100	92	90	94	94
NACIONALINĖS GRUPĖS						
Vartotojų grupės	42	31	54	42	42	42
Aplinkosauginės grupės	51	64	85	48	58	43
Profesinės sąjungos	39	62	38	54	26	28
Profesinės asociacijos	47	46	31	51	37	54
Žemės ūkio/žuvininkystės grupės	33	23	23	22	47	41
Pramonės organizacijos	45	25	38	38	58	54
Prekybos asociacijos	32	7	15	25	47	44
Bankininkystės/draudimo grupės	24	0	8	23	28	31
EUROPINIO LYGMENS GRUPĖS						
Vartotojų grupės	36	23	31	43	42	33
Aplinkosauginės grupės	36	31	46	37	47	32
Profesinės sąjungos	25	23	15	42	21	17
Profesinės asociacijos	17	0	0	16	28	23
Žemės ūkio/žuvininkystės grupės	18	8	0	12	32	26
Pramonės organizacijos	29	8	23	27	47	34
Prekybos asociacijos	15	0	0	12	22	23
Bankininkystės/draudimo grupės	12	0	0	14	6	17
Žmogaus teisių grupės	35	43	46	42	32	30
Apklausoje dalyvavusių Europos Parlamento narių skaičius	193	14	13	61	19	72

Pastabos. ESK/ŠŽK = Europos susivieniję kairieji/Šiaurės žalieji kairieji, Ž/ELA = Žalieji/Europos laisvasis aljansas, ESP = Europos socialistų partija, ELDR = Europos liberalų, demokratų ir reformistų partija, ELP = Europos liaudies partija. Nepakankamai Europos Parlamento narių, priklausančių kitoms politinėms grupėms (TES ir DĮE), atsakė į apklausos klausimus, kad būtų galima gauti patikimus šių grupių rezultatus.

Šaltinis – Europos Parlamento tyrimų grupė „Europos Parlamento narių apklausa 2000" (1999 m. lapkričio mėn. – 2000 m. vasario mėn. atliktas praktinis tyrimas, žr. http//www.lse.ac.uk/depts/eprg).

Svarbiausia motyvacija, slypinti už atstovavimo pasiūlos iš Komisijos ir Europos Parlamento pusės, yra nuolatinis žaidimas galia ES teisės aktų leidybos procese (plg. Cram, 1998). Kitaip tariant, informacija ir ekspertizė yra svarbios, bet jos yra svarbios tik kaip būdas padidinti galimybes gauti tai, ko Komisijos pareigūnai ir Europos Parlamento nariai nori iš ES teisės aktų priėmimo proceso. Interesų grupės turi tai, ką Greenwoodas (1997, p. 18–23) vadina „derybų objektu", kurį jos gali pasiūlyti ES politinio proceso veikėjams. Be informacijos ir ekspertizės, interesų grupės gali paveikti nacionalines organizacijas, europinės asociacijos nares, ir gali padėti įgyvendinti politiką. Abiem šiais veiksniais gali pasinaudoti Komisija ir Parlamentas, kad pakirstų Tarybos opoziciją savo pasiūlymui. Pavyzdžiui, Vokietijos vyriausybė nenorės prieštarauti teisės akto iniciatyvai, jei Komisija ar Parlamentas galės įrodyti, jog pagrindinės Vokietijos interesų grupės palaiko iniciatyvą ir siekia palengvinti konkrečios politikos perkėlimą į nacionalinę praktiką.

Kai nacionalinio lojalumo ir nacionalinių interesų mobilizavimas sustiprina nacionalinių vyriausybių poziciją Taryboje, transnacionalinių interesų mobilizavimas ir įtraukimas sustiprina viršnacionalinių institucijų poziciją. Todėl ES sistemos institucinė struktūra Komisijai ir Parlamentui suteikia paskatų transnacionalinėms socioekonominėms klientūroms atstovaujančioms grupėms, įskaitant darbuotojų judėjimą, aplinkosaugos šalininkus, vartotojus bei socialinėje srityje veikiančias NVO ir atskiras įmones bei verslo organizacijas, teikti vietą deryboms ir ištekliams.

Išvada: atstovavimo stilių mišinys

Atstovavimo interesams sistema europiniame lygmenyje yra sudėtinga ir tanki. Verslo interesų atstovai, turintys didesnių paskatų ir kur kas daugiau finansinių bei politinių išteklių negu viešųjų interesų atstovai, itin sugeba žaisti Briuselio žaidimą. Praktiškai tai interesų grupių politiką europiniame lygmenyje padaro panašią į primityvų pliuralizmą, kada egzistuoja nedaug atsveriančių galių, kurios galėtų blokuoti kapitalo savininkų įtaką politiniam procesui. Nesant darnių europinių politinių partijų, kurios galėtų paremti jų interesus per oficialius atstovavimo kanalus, išsklaidytiems interesams atstovaujančios interesų grupės visada stengsis varžytis su kur kas geriau organizuotais ir daugiau išteklių turinčiais

verslo atstovais. Tokia Europos, kurioje vyrauja stambaus verslo aljansas, nukreiptas prieš Europos žmones, vizija sulaukė bendros kairiojo sparno partijų ir mokslininkų marksistų kritikos XX a. aštuntąjį ir devintąjį dešimtmečiais (pvz., Holland, 1980).

Vis dėlto nacionaliniai interesai irgi yra privilegijuoti konsensualinės praktikos, pavyzdžiui, dėl nacionalinių ekspertų komitetų derėjimosi Taryboje, institucionalizacijos. Politika niekada nėra priimama be didžiosios nacionalinių grupių daugumos pritarimo. Todėl kur šios nacionalinės klientūros yra artimesnės darbuotojų ar viešiesiems interesams, verslo grupės negali monopolizuoti politinio proceso. Pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės atveju, kur verslo interesai dominavo XX a. devintąjį dešimtmetį, ES politinis procesas, atrodo, atkartojo kontinentinį korporatyvizmo modelį. Priešingai, Skandinavijos, kur viešiesiems interesams pavyko užtikrinti aukštą darbuotojų, aplinkosaugos ir vartotojų apsaugos lygį, požiūriu ES veikia pagal anglosaksiškojo pliuralizmo modelį.

Dar vienas pliuralizmo stabdis yra didėjanti viešųjų interesų organizacija ir dalyvavimas europiniame lygmenyje. Kita vertus, politinės rinkos reguliavimo kompetencijos centralizacija Briuselyje socialiniams judėjimams suteikia centrą europiniame lygmenyje. Kita vertus, institucijų konkurencija suteikia iniciatyvų Komisijai ir Parlamentui formalizuoti neopliuralistines ir korporatyvistines praktikas. Transnacionalinių aljansų, apimančių abi politinių debatų šalis, skatinimas sustiprina šių viršnacionalinių veikėjų informacines galimybės ir patikimumą Tarybos atžvilgiu kasdieniame teisės aktų priėmimo procese. Be to, skatindamos socioekonominio lojalumo, kuris peržengtų nacionalinius pasidalijimus Europoje, atsiradimą, šios strategijos skatina paramą Komisijai ir Parlamentui.

Nuolatinė sąveika tarp konsensualinio nacionalinių interesų suderinimo ir neopliuralistinio bei korporatyvistinio transnacionalinių socioekonominių interesų tarpininkavimo yra lėta, neaiški ir neprognozuojama. Nesant svarbiausio vykdytojo, tokio kaip prezidento ar valdančiosios politinės partijos, kuri būtų galutinis arbitras, bet kokia interesų grupė, turinti gerų ryšių, gali blokuoti politikos iniciatyvą. Nepaisant to, ES sugebėjo įtraukti plačią interesų įvairovę į politinį procesą ir vis tiek gauti svarbius politikos rezultatus (žr. 8–12 skyrių).

Nacionaliniame lygmenyje interesų atstovavimas egzistuoja kartu su oficialiais atstovaujamosios valdžios kanalais – partijų konkurencija ir rinki-

mais. Kaip buvo aptarta ankstesniame skyriuje, ES neturi tikros besivaržančių politinių partijų suformuotos valdžios. Kai kurie mokslininkai ir aktyvistai tiki, kad gyvybinga pilietinė visuomenė Briuselyje gali būti būdas priartinti ES prie piliečių (pvz., Schmitter, 2000). Vis dėlto, kaip aptarta 5 skyriuje, visuomenės parama ES sumažėjo, o interesų grupių skaičius ir tankis Briuselyje padidėjo. Akivaizdu, kad piliečiai nėra įtikinti. Taigi Europoje, kaip ir nacionaliniame lygmenyje, kuriame seniai pranašautas partijų nuosmukis ir interesų grupių iškilimas taip ir neįvyko, nepanašu, kad kada nors interesų grupės bus daugiau nei politikos formavimo mašinos alyva, nors ir pati svarbiausia.

III DALIS

POLITIKOS FORMAVIMAS

8 SKYRIUS

VIENINGOS RINKOS REGULIAVIMAS

Reguliavimo teorijos
Reguliavimo panaikinimas negatyvios integracijos keliu: vieninga rinka ir konkurencijos politika
Perreguliavimas pozityvios integracijos keliu: aplinkos ir socialinės politikos
ES reguliavimo politikų aiškinimas
Išvada: neoliberalizmas pasitinka socialinę rinką

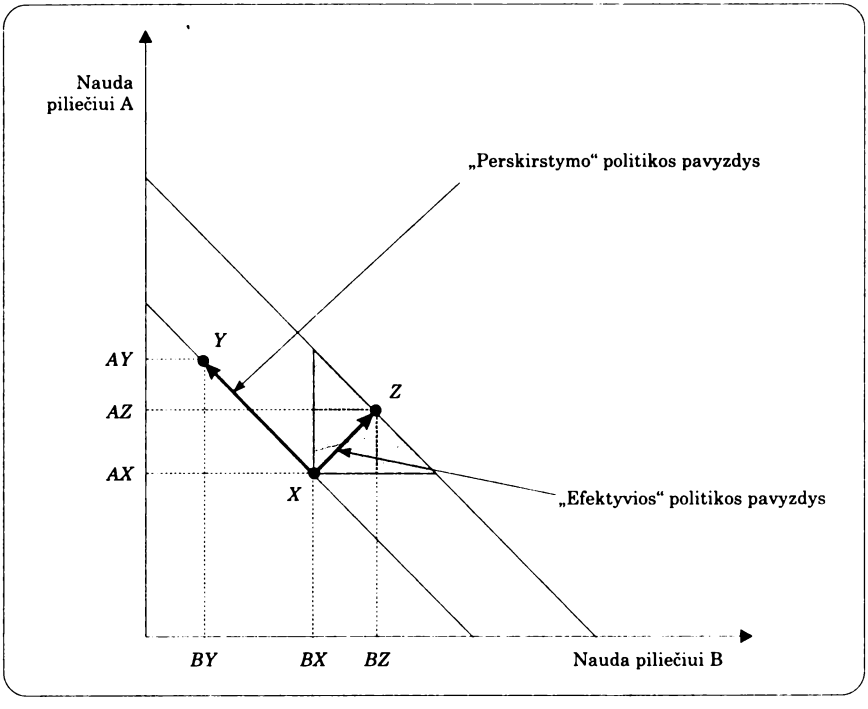
Šiuolaikinės valstybės politikos studijos išskiria tris pagrindines ekonominės politikos rūšis: reguliavimo politiką; išlaidų politiką ir makroekonominę politiką (Musgrave, 1959; Lowi, 1964). ES egzistuoja visos trys politikos rūšys. Šiame skyriuje kalbama apie ES reguliavimą, 9 skyrius analizuoja ES išlaidų politiką, o 10-asis aptaria makroekonominius klausimus, kurių esama ekonominėje ir pinigų sąjungoje.

Vis daugiau galių ekonominio, socialinio ir aplinkosaugos reguliavimo politikos sferoje atiduodant Europos kompetencijai, ES apibūdinama kaip „reguliuojanti valstybė" (žr. ypač Majone, 1996; Egan, 2001). Šis skyrius analizuoja ES priimamas reguliavimo politikas, kaip jos yra priimamos ir kodėl ES kai kurias sritis reguliuoja labiau nei kitas. Pirmiausia apžvelgsime keletą bendrųjų politikos mokslų teikiamų reguliavimo ir reguliavimo politikos kūrimo aiškinimų.

Reguliavimo teorijos

Ekonominė politika teikia dviejų rūšių rezultatus: perskirstymą ir efektyvumą. Skirtumas tarp jų vaizdžiai pateiktas 8.1 schemoje. Šioje hipotetinėje visuomenėje yra du piliečiai – *A* ir *B*, ir esama vyriausybės politika *X*, teikianti *AX* ir *BX* naudą šiems piliečiams. Vyriausybė svarsto du galimus savo politikos pokyčius: *Y* ir *Z*. Perėjimas prie politikos *Y* atneštų perskirstymo rezultatą: piliečio *A* gerovė pagerėtų (*AY–AX*), tačiau pablogėtų piliečio *B* gerovė (*BY–BX*). Faktišai politikos kitimas išilgai linijos, einančios per *X* ir *Y*, reikštų naudos perskirstymą tarp vieno ir kito pilie-

8.1 SCHEMA. Skirtumas tarp perskirstymo ir efektyvumo politikų



čio. Perėjimas prie politikos *Z* atneštų naudos abiem piliečiams (atitinkamai *AZ-AX* ir *BZ–BX*). Politikos poslinkis iš taško *X* į bet kurį tašką užtušuotoje zonoje atneštų naudos vienam piliečiui, nemažindamas kito piliečio gerovės. Tai žinoma kaip „Pareto efektyvus" rezultatas (pagal italų sociologą Vilfredo Pareto).

Kiekvienam naudingų rezultatų kūrimas („viešasis interesas") yra tradicinis reguliavimo politikų tikslas (Mitnick, 1980; Sunstein, 1990). Neoklasikinėje ekonomikos teorijoje laisvosios rinkos yra savaime Pareto efektyvios, tačiau realiame pasaulyje egzistuoja daugybė „rinkos nesėkmių". „Reguliavimas" gali būti panaudotas tokioms nesekmėms koreguoti:

- *Techniniai standartai* ir *vartotojų apsaugos standartai* leidžia vartotojams gauti informacijos apie produktų kokybę, kuri kitaip jiems būtų neprieinama.
- *Sveikatos ir saugos standartai* bei *aplinkosaugos standartai* mažina rinkos veiklos daromą neigiamą poveikį („pramonės sukeliamą žalą") individams, nedalyvaujantiems toje veikloje.

- *Konkurencijos politika* neleidžia atsirasti monopolinėms rinkoms ir rinkos iškraipymams (per valstybines subsidijas) bei antikonkurencinėms praktikoms (kaip, pavyzdžiui, slaptiems susitarimams dėl kainų).
- *Pramonės reguliatoriai* per tokias priemones kaip kainų kontrolė užtikrina natūralių monopolijų veikimą pagal rinkos praktiką.

Jei ekonomines politikas kuria tradicinės demokratinės (mažoritarinės) institucijos, kaip, pavyzdžiui, parlamentai ar vyriausybės, jos bus linkusios būti labiau perskirstomosios, o ne efektyvios politikos. Parlamentus ir vyriausybes kontroliuoja politinės partijos, kurios stengsis pasiekti tokių politikos rezultatų, kurie būtų naudingi jų rėmėjams (žr. 6 skyrių). Dėl to demokratinė vyriausybė formuoja politikas, kurios perskirsto išteklius iš pralaimėjusios mažumos laimėjusiai daugumai (Lijphart, 1994; Majone, 1998). Pavyzdžiui, išlaidų politikos atveju, kairiosios pakraipos vyriausybės paprastai didina mokesčius, taikomus turtingiausiems visuomenės nariams, ir didina valstybės išlaidas socialinėms reikmėms, o dešiniojo sparno vyriausybės yra linkusios mažinti mokesčius ir išlaidas socialinėms reikmėms. Jei demokratinei daugumai būtų leista valdyti reguliavimo politikas, tai perskirstymo rezultatai būtų panašūs: pavyzdžiui, kairieji, didindami mokesčius verslui, reguliavimą panaudotų tam, kad pagerintų darbininkų teises ir apsaugotų aplinką, o dešinieji darytų priešingai.

Taigi pagrindinis argumentas reguliavimo politikos literatūroje yra tas, kad jei norima, kad reguliavimo politika vien tik ištaisytų rinkos nesėkmes, atnešdama Pareto efektyvius, o ne perskirstymo rezultatus, ją turėtų vykdyti „nemažoritarinės", arba „nepriklausomos", institucijos (Majone, 1996). Jau XIX a. devintąjį dešimtmetį JAV vyriausybė įsteigė nepriklausomas agentūras JAV rinkai reguliuoti (Skowronek, 1982), o Europos vyriausybės panašių žingsnių ėmėsi tik XIX a. devintąjį dešimtmetį (Majone, 1994). Šalių vidaus lygmenyje buvo įsteigtos nepriklausomos agentūros pramonės šakoms reguliuoti, kurios anksčiau priklausė valstybei, o ES lygmenyje Komisijai buvo pavesta reguliuoti vieningą rinką.

Tačiau šis tradicinis reguliavimo „viešųjų interesų" pateisinimas iš esmės yra „normatyvus" (Joskow ir Noll, 1981). Šiuolaikiniai politikos mokslai irgi analizuoja politikos rezultatus vadovaudamiesi „pozityviomis" teorijomis, stengdamiesi politikos rezultatus paaiškinti dedukciniu argumentavimu. Pirmasis pozityvus požiūris buvo Stiglerio (1971) vadinamoji „ekonominė reguliavimo teorija", kurioje reguliavimo „reikalauja" privatūs in-

teresai, o jį „teikia" politikai. Kalbant apie pasiūlą, taikant Olsono (1965) interesų grupės organizacijos teoriją, tam tikros interesų grupės labiau sugeba mobilizuoti įtaką darančias reguliavimo priemones nei kitos (žr. 7 skyrių). Pavyzdžiui, kainų kontrolės kaina monopolinei firmai yra didžiulė (atrankinė), o nauda individualiam vartotojui ar mokesčių mokėtojui – maža (išsklaidyta). Dėl to gamintojų grupės (verslo interesai) gali smarkiau veikti reguliavimo priemones nei išsklaidyti visuomeniniai interesai, kaip, pavyzdžiui, vartotojai, mokesčių mokėtojai, aplinkosaugos specialistai ar darbuotojai.

Kalbant apie pasiūlą, Stigleris priėjo prie išvados, kad taikant Downso (1957) rinkimų politikos teoriją, politikai pirmiausiai siekia būti išrinkti pakartotinai. Jie pripažįsta, kad reguliavimas atneša išlaidų vieniems rinkėjams ir naudos – kitiems ir kad grupės, kurioms yra taikomas reguliavimas, paprastai turi daugiau išteklių politikų kampanijoms finansuoti. Eilinis rinkėjas paprastai „racionaliai nežino" konkrečių reguliavimo politikos siūlymų detalių, o politikai jaučia paskatą rengti reguliavimo politikas gamintojams. Stigleris (1971, p. 94) prieina prie išvados, kad „paprastai reguliavimą išsikovoja tam tikra pramonės šaka ir jis sukurtas bei vykdomas visų pirma jos naudai".

Ši pozityvi teorija galiausiai perša išvadas apie tai, kaip reguliavimas turėtų būti organizuojamas, kurios tiesiogiai prieštarauja tradicinėms normatyvinėms analizėms: nepriklausomi reguliuotojai vargiai gali sukurti Pareto efektyvią politiką ir jie yra lengviau „paviliojami" nei demokratinės/mažoritarinės institucijos, tokios kaip parlamentai ar išrinktos vyriausybės. Vis dėlto realybė yra kažkur tarp šių požiūrių (Peltzman, 1989). Praktikoje nė vienas atskiras gamintojas, pramonė ar profesija negali visiškai pavilioti reguliavimo agentūros, o reguliavimas nuolat suteikia bent šiek tiek naudos vartotojams ir kitiems išsklaidytiems interesams (Stigler ir Friedland, 1962; Jordan, 1972). Iš tiesų, didėjant vartotojų nuostoliams, didėja ir paskatos jiems mobilizuotis siekiant apsisaugoti nuo reguliavimo agentūros paviliojimo (Peltzman, 1976; Becker, 1983).

Ši normatyvinė reguliavimo teorija taip pat neatsižvelgia į institucijų vaidinamą vaidmenį nulemiant reguliuotojų elgsenos būdą. Reguliavimas vykdomas sudėtingoje institucinėje aplinkoje, įskaitant teisės aktų leidėjus, teismus, vykdomąsias valdžias ir besivaržančias reguliacines agentūras daugelyje valdžios lygmenų. Pavyzdžiui, daugiapakopėse politinėse sistemose, tokiose kaip JAV ir ES, reguliavimas gali būti vykdomas keliuose vyriausybės lygmenyse (Kelemen, 2000). Jei būtų suteikta tokia galimybė,

gamintojai pageidautų, kad rinka būtų reguliuojama aukščiausiu valdžios lygmeniu. Visų pirma aukštesniame lygmenyje tai organizuoti yra brangiau ir išsklaidytiems interesams jame sunkiau mobilizuotis prieš gamintojus (plg. Cawson ir Saunders, 1983; Dunleavy, 1997). Antra, aukštesniame lygmenyje tarp skirtingų vietos reguliavimo režimų gali atsirasti konkurencija, o tai leidžia laisvam kapitalui pasirinkti mažiausiai reguliuojamus regionus ir versti vyriausybes įvesti reguliavimą panaikinančią politiką, kad pritrauktų kapitalo (žr., pvz., Scharpf, 1997a).

Reguliavimo agentūrų veiksmų laisvė taip pat gali būti ribojama institucine kontrole (kaip matėme 2 skyriuje): įstatymų leidžiamoji valdžia gali pasitelkti įvairiausių institucinių mechanizmų, kad užtikrintų, jog reguliavimo institucijos nevykdys politikos, kuri būtų naudinga vien tik konkrečiam gamintojui. Pavyzdžiui, parlamentas visuomeninių interesų kriterijus gali nurodyti sutartyje su reguliavimo agentūra – kas keleri metai pasirinkti naują agentūros vadovą ir reikalauti, kad reguliavimo agentūra atsižvelgtų į išsklaidytus interesus bei teiktų ataskaitas parlamentiniam komitetui ir žiniasklaidai (žr. Fiorina, 1982; Weingast ir Moran, 1983; Moe, 1987; Horn, 1995). Tačiau jei reguliavimo agentūrą griežtai kontroliuoja įstatymų leidėjų dauguma, mes vėl grįžtame ten, nuo ko pradėjome: parlamentinė dauguma reguliavimą taiko kaip būdą naudai perskirstyti tam tikrai rinkiminei daugumai, o ne visos visuomenės labui.

Apibendrinus, reguliavimo politikos kūrimo procesas yra kova. Normatyvinės analizės teigia, jog norint, kad reguliavimo politikos būtų veiksmingos (joms siekiant įveikti rinkos nesėkmes), jos turėtų būti deleguojamos nemažoritarinėms institucijoms, tokioms kaip Europos Komisija. Tačiau pozityvi teorija tvirtina, jog delegavus galias, reguliavimo subjektai (gamintojų grupės) turi daugiau galių paveikti reguliavimo institucijas nei visuomeninių interesų grupės. Be to, verslo interesai yra linkę reikalauti institucinių konfigūracijų, kurios leistų jiems „pavilioti" reguliavimo instituciją, kaip, pavyzdžiui, reguliavimo agentūras aukščiausiame politiniame lygmenyje. Susidūrę su tokia situacija, politikai gali pritaikyti mechanizmus, ribojančius reguliavimo laisvę. Tačiau politikai mėgsta taikyti politikas, kurios rūpinasi rėmėjų interesais, todėl jie gali pageidauti, kad tam tikras ūkio sektorius, pavyzdžiui, Prancūzijos žemės ūkio sektorius arba Didžiosios Britanijos finansinių paslaugų sektorius galėtų „pavilioti" reguliuotoją. Priešingu atveju politikai galėtų paprasčiausiai patys „pavilioti" reguliavimo valdžią, pavyzdžiui, apribodami Komisijos nepriklausomumą.

Reguliavimo panaikinimas negatyvios integracijos keliu: vieninga rinka ir konkurencijos politika

ES kuria dviejų skirtingų tipų reguliavimo politikas: negatyvios integracijos politikas – šalindama tarptautinės prekybos ir konkurencijos kliūtis, ir pozityvios integracijos politikas – priimdama naujus visoje ES taikomus reglamentus (Tinbergen, 1965; Scharph, 1996). Negatyvios integracijos politikai priklauso vieningos rinkos kūrimas ir konkurencijos politika. Kadangi šios politikos numato nacionalinių taisyklių panaikinimą bei nacionalinių rinkų liberalizavimą ir kadangi naujieji liberalai dažniausiai palaiko tokias politikas, jos dažnai laikomos „reguliavimą panaikinančiomis", o ne reguliavimo politikomis.

Vieninga rinka

Europos vadovų tarybos susitikime, vykusiame 1985 m. birželio mėnesį Milane, ES vyriausybių vadovai pritarė Suvestiniam Europos aktui (SEA) ir Komisijos Baltajai knygai, skirtai Vidaus rinkos sukūrimui (Europos Komisija, 1985). SEA nustatė datą – 1992 m. gruodžio 31 d., iki kurios privalo būti įgyvendinti Komisijos siūlymai, ir įvedė naują institucinį mechanizmą šiam tikslui pasiekti: nustatė kvalifikuotos daugumos balsavimo Taryboje reikalavimą ir bendradarbiavimo procedūrą su Europos Parlamentu (žr. 3 skyrių). Komisijos Baltojoje knygoje buvo numatyta apytikriai 280 teisės aktų, kurių prireiks vieningai rinkai sukurti. Teisės aktai skirti trims pagrindinėms sritims: fizinėms, techninėms ir fiskalinėms kliūtims (plg. Pelkmans ir Winters, 1988).

Visų pirma, kalbant apie fizines kliūtis, Komisija pasiūlė panaikinti prekių ir asmenų judėjimo kontrolę. Iki 1991 metų pabaigos Taryba sutiko panaikinti muitinių formalumus, popierizmą ir patikrinimus prie valstybių narių sienų (anksčiau per metus susidarydavo apie 60 milijonų dokumentų). 1992 metų spalį Komisija paskelbė Bendrą muitų kodeksą ir šitaip muitinių kliūtys buvo galutinai panaikintos 1992 metų gruodžio 31 dieną. Iki 1992 metų pabaigos buvo priimtos 82 priemonės dėl žemės ūkio produktų judėjimo ir kompensacijų žemdirbiams mokėjimo prie valstybių narių sienų pagal bendrą žemės ūkio politiką. Šalinant kliūtis asmenų judėjimui, tokios pažangos nebuvo pasiekta: Jungtinė Karalystė, Airija ir Danija nesutiko panaikinti pasų kontrolės ir įvesti bendrų vizų taisyklių. Tačiau kitos

valstybės narės pasirašė Šengeno sutartį ir ES įvedė naujus institucinius mechanizmus bei teisinius instrumentus šioje srityje kartu su Mastrichto sutarties teisingumo ir vidaus reikalų ramsčiu bei vėlesnėmis reformomis, kurias šiame ramstyje numatė Amsterdamo sutartis (žr. 11 skyrių).

Antra, Komisija įvairaus pobūdžio kliūtis įvardijo kaip technines. Kalbant apie produktų standartus, 1979 metais Europos Teisingumo Teismas *Cassis de Dijon* byloje (žr. 4 skyrių) priėmė sprendimą, kad bet kuris produktas, atitinkantis vienos valstybės narės standartus, gali būti teisėtai parduodamas kitoje. Remiantis šiuo „abipusio pripažinimo" principu, Komisija pasiūlė „naują požiūrį į techninį derinimą" (Pelkmans, 1990). Tai reiškė, kad abipusis pripažinimas tapo pagrindiniu principu vieningoje rinkoje: mažinamas derinimas iki minimalių techninių ir sveikatos bei saugos standartų, sudaromos sutartys su PanEuropos standartų organizacijomis, tokiomis kaip CEN (Europos standartizacijos komitetas) ir CENELEC (Europos elektrotechnikos standartizacijos komitetas), kad būtų sukurti savanoriški Europos standartai ir įvedamas „CE ženklas" produktams, atitinkantiems esminius Europos standartus.

Viešųjų pirkimų srityje vyriausybėms buvo draudžiama konkursuose dėl viešųjų pirkimų prioritetą teikti vietinėms firmoms. Laisvo asmenų judėjimo srityje gyvenamosios vietos teisės buvo suteiktos nedirbančių asmenų kategorijoms (studentams ir pensininkams); pilietybės neturintiems asmenims buvo suteikta teisė gauti valstybės subsidijas ir socialines pašalpas; buvo priimtos taisyklės dėl išsilavinimo ir profesinės kvalifikacijos palyginimo. Paslaugų srityje buvo priimta nemažai direktyvų dėl finansinių paslaugų, oro, vandens ir kelių transporto liberalizavimo bei nacionalinių telekomunikacijų ir televizijos rinkų atvėrimo. Kapitalo judėjimo srityje buvo panaikinta kontrolė varžant laisvą kapitalo judėjimą tarp valstybių narių. Galiausiai buvo suderintos įvairios taisyklės, reguliuojančios transnacionalinių įmonių veiklą (nors ir nebuvo priimta Europos įmonės statuto iki 2001 metų), ir buvo susitarta dėl intelektinės nuosavybės apsaugos bendrų taisyklių.

Trečia, siekdama panaikinti fiskalines kliūtis, Komisija pasiūlė suderinti pridėtinės vertės mokestį (PVM arba prekybos mokestį) ir akcizų mokesčius tokioms prekėms kaip alkoholis ir tabakas. Po užsitęsusių derybų 1992 metų spalio mėnesį Taryba priėmė PVM derinimo programą, kuri numatė standartinį minimalų 15 procentų tarifą visose valstybėse narėse, mokesčių už prabangos prekes panaikinimą (ir žemesnius tarifus tam tikroms prekėms pereinamuoju laikotarpiu) bei taisykles, kur PVM privalo

būti mokamas – pavyzdžiui, transnacionalinėje prekyboje PVM yra mokamas paskirties šalyje. Tą patį mėnesį Taryba pritarė ir suderintai akcizų struktūrai: naikinti apribojimus, kurie buvo taikomi perkant tokias prekes kaip alkoholis ir tabakas (asmeniniam naudojimui), kitoje valstybėje narėje ir galiausiai panaikinti „prekių be muitų" pardavimus lėktuvuose ir laivuose (1999 metais).

Tačiau vieningos rinkos programa nesibaigė 1992 m. pabaigoje. Įstatymų leidžiamosios programos įgyvendinimas ir perkėlimas vis dar tebevyko, ir daugelis vieningos rinkos įstatymų vis dar turi būti reformuoti ar pritaikyti dabartinėms sąlygoms. 1992 metų kovą Komisija įsteigė Aukšto lygio grupę, atsakingą už vidaus rinkos veikimą, kuriai pirmininkavo Peteris Sutherlandas (buvęs komisaras). Grupės pateiktame pranešime, kuris vadinamas Sutherlando pranešimu, buvo pasiūlyta daugiau konsultuotis su subjektais, kuriems taikomos vieningos rinkos reguliavimo priemonės, aktyviau dalyvauti ES sprendimų priėmimo procese ir glaudžiau bendradarbiauti Komisijai ir nacionalinėms administracijoms, kad nevienodas teisės aktų taikymas nesukurtų kliūčių prekybai (Sutherland *et al.*, 1992). Vadovaudamasi šiomis rekomendacijomis, Komisija parengė veiksmų plano projektą, skirtą vieningai rinkai, kurį Europos vadovų taryba patvirtino 1997 metų birželio mėnesį Amsterdame vykusiame susitikime. Veiklos planas žadėjo pažangą dviejuose lygmenyse: atnaujinama vieningos rinkos teisės aktų supaprastinimo programa (SLIM programa); koordinuojama veikla tarp Komisijos ir šalių narių užtikrinant priimtų teisės aktų įgyvendinimą.

Siekdama įtraukti šalis nares į plano įgyvendinimą, 1997 metų lapkričio mėnesį Komisija priėmė „Vieningos rinkos švieslentę", kurioje fiksuojamos šalių narių pastangos įgyvendinant vieningos rinkos teisės aktus bei kiekvienos šalies narės įvykdomų vieningos rinkos pažeidimų dažnis. 8.1 lentelėje yra pateikti pirmosios švieslentės ataskaitos 1997 metų lapkritį ir dvyliktosios ataskaitos 2003 metų gegužę rezultatai. Pateikti skaičiai atskleidžia tris dalykus. Pirma, buvo smarkiai pasistūmėta į priekį perkeliant ES teisę į valstybių narių nacionalinę teisę: 1997 metais vis dar neperkeltų teisės aktų skaičius buvo 6,3, o 2003 – vidutiniškai 2,4. Antra, Komisijos inicijuotų procedūrų dėl įvykdytų pažeidimų skaičius toliau augo, ir 2003 metais beveik 1600 teismo procesų vis dar buvo „neužbaigti" (nors abiejose ataskaitose nurodytos priemonės yra ganėtinai skirtingos). Trečia, valstybės narės labai skirtingais tempais perkėlinėjo ES teisės aktus į nacionalinę teisę. Vidutiniškai turtingesnės/protestantiškos valsty-

bės Šiaurės Europoje (Danija, Suomija, Švedija, Nyderlandai) efektyviau perkėlinėjo ES teisę į savo nacionalinę teisę nei skurdesnės/katalikiškos valstybės Pietų Europoje. Be to, 2003 m. dviem valstybėms narėms (Italijai ir Prancūzijai) teko 26 proc. visų neišspręstų procesų dėl pažeidimų.

8.1 LENTELĖ. Vieningos rinkos švieslentė, 1997 ir 2003 m.

	Vieningos rinkos teisės aktų, neperkeltų į nacionalinę teisę, procentas		Teisės pažeidimų teismo procesai	
	1997-11-01 (Pozicija)	2003-04-15 (Pozicija)	naujai inicijuoti teismo procesai, 1996-09-01–1997-09-01 (Pozicija)	nebaigti teismo procesai, iš viso 2003-04-15 (Pozicija)
Danija	3,2 (1)	0,6 (1)	6 (2)	36 (3)
Suomija	4,3 (3)	1,0 (2)	7 (3)	47 (4)
Švedija	6,2 (8)	1,0 (3)	5 (1)	32 (1)
Nyderlandai	3,5 (2)	2,0 (7)	12 (7)	68 (6)
Liuksemburgas	6,5 (9)	3,2 (9)	9 (5)	32 (2)
Jungtinė Karalystė	4,6 (4)	1,5 (5)	24 (13)	121 (8)
Ispanija	4,7 (5)	1,2 (4)	17 (10)	153 (13)
Airija	5,4 (6)	3,5 (13)	12 (8)	132 (9)
Portugalija	5,9 (7)	3,7 (14)	21 (11)	57 (5)
Graikija	7,5 (11)	3,3 (11)	7 (4)	144 (12)
Belgija	8,5 (13)	1,8 (6)	14 (9)	138 (11)
Austrija	10,1 (15)	3,4 (12)	11 (6)	79 (7)
Vokietija	8,5 (14)	3,0 (8)	22 (12)	136 (10)
Prancūzija	7,4 (10)	3,3 (10)	35 (14)	220 (15)
Italija	7,6 (12)	3,9 (15)	40 (15)	200 (14)
ES vidurkis/bendras	6,3	2,4	242	1597

Pastaba. Abiejose ataskaitose teisės pažeidimų atvejai nurodyti skirtingai: 1997 metų ataskaitoje Komisija nurodė teismo procesų, inicijuotų nuo 1996 m. rugsėjo iki 1997 m. rugsėjo, skaičių, o 2003 metų ataskaitoje nurodytas bendras visų dar neišspręstų teismo procesų skaičius.

Šaltinis – Europos Komisija (1997, 2003).

Konkurencijos politika

EB Sutarties straipsnis 3(g) numatė, kad ES bus sukurta sistema, užtikrinanti, jog konkurencija vidaus rinkoje nėra iškraipoma. Norint įgyvendinti šį tikslą, Sutartyje yra skyrius, kuriame išdėstomos „konkurencijai taikomos taisyklės". Šio skyriaus straipsniai suteikia Komisijai galingus poli-

tinius mechanizmus, kurių tikslas – užkirsti kelią bet kokiai antikonkurencinei praktikai, kenkiančiai laisvai prekybai ir konkurencijai vieningoje rinkoje, įskaitant galimybę skirti baudas. Šiuos pirminius teisės aktus papildė daugybė antrinių reglamentų, kurie sudaro tris pagrindines ES konkurencijos politikos dalis:

- *Antimonopolinės taisyklės* – EB Sutarties straipsniuose nuo 81 iki 86 yra išdėstyta nemažai taisyklių, draudžiančių susitarimus tarp įmonių, kurie ribotų konkurenciją (tokius kaip karteliniai susitarimai, kainų nustatymo ar išskirtinių prekybos sąlygų sudarymo susitarimai), draudžiančių įmonėms, užimančioms „dominuojančią padėtį" nacionalinėje rinkoje, diskriminuoti pilietybės pagrindu, bei užtikrinančių, kad valstybinės įmonės laikytųsi ES konkurencijos taisyklių.
- *Valstybės pagalbos reglamentavimas* – straipsniai 87–89 draudžia valstybės pagalbą įmonėms, jei tai kelia grėsmę konkurencijai ir prekybai tarp šalių narių išskyrus atvejus, kai valstybės pagalba skiriama bendriems Sąjungos interesams ar konkretiems sektorių ar regionų uždaviniams.
- *Susiliejimų kontrolė* – 1989 metų gruodį Taryba priėmė pirmąjį susiliejimų reglamentą (kuris įsigaliojo 2000 metų gruodį), bei 2004 metų sausį priėmė jo pataisas (kurios įsigaliojo 2004 gegužę).

Ši konkurencijos politika yra grindžiama JAV antimonopolinio reguliavimo modeliu. Iš tiesų JAV konkurencijos teisininkai padėjo parengti Romos sutarties konkurencijos politikai skirtus straipsnius ir siekė uždrausti europietiškus kartelius, kurie būtų ginami konkurencinėje kovoje su JAV įmonėmis. Tačiau kitaip nei JAV konkurencijos politika, kuria siekiama užkirsti kelią antikonkurencinei praktikai privačiajame sektoriuje, ES konkurencijos politika reguliuoja ir valstybinių bei valstybės remiamų įmonių antikonkurencinę veiklą.

Ir vis dėlto dėl įvairiausių priežasčių Konkurencijos generalinis direktoratas ne visuomet vykdė „tobulos konkurencijos" politiką, ypač reguliuodamas valstybinių sektorių įmones. Visų pirma generalinio direktorato galias riboja Komisijos politinės valdžios neturėjimas tam tikrose šalyse narėse, ypač susidūrus su konkurencijos politikos sprendimų potencialiai aukštais ekonominiais ir sektorių kaštais. Antra, iki XX a. devintojo dešimtmečio vidurio dauguma Komisijos narių, atsakingų už konkurencijos politiką, ideologiškai simpatizavo „Euro čempionams".

Tačiau Komisijos statusas konkurencijos politikoje sustiprėjo prisiėmus politinį įsipareigojimą pagal vieningos rinkos programą. Be to, nemažai Komisijos narių, atsakingų už konkurencijos politiką – Peteris Sutherlandas (1985–1989), Leonas Brittanas (1989–1993), Karelas Van Miertas (1993–1999) ir Mario Montis (2000 2004) aktyviai ieškojo būdų, kaip galima būtų griežčiau taikyti antimonopolines priemones, nebijojo pasipriešinti šalims narėms ir multinacionalinėms įmonėms. Rezultatas – konkurencijos politikos portfelis tapo viena galingiausių ir aukščiausiai vertinamų pozicijų Komisijoje.

Atsakydamos į tarptautinius įmonių susiliejimus laukiant vieningos rinkos įvedimo ir multinacionalinių įmonių aktyvius lobistinius veiksmus, šalys narės galiausiai 1989 metais po daugiau nei 15 metų trukusių derybų priėmė susiliejimų reglamentą. Reglamentas įtvirtino „vieno langelio" sistemą. Visų pirma Komisijai buvo suteiktos galios vertinti ir vetuoti susiliejimus tarp įmonių, kurių bendra apyvarta visame pasaulyje siekia 5 milijardus eurų, o apyvarta ES viduje – 250 milijonų eurų. Antra, reglamentas nustatė susiliejimų peržiūrėjimo procedūrą ir grafiką. Pirmajame etape Komisija per vieną mėnesį turi nuspręsti, ar susiliejimas atitinka reglamentą ir patvirtinti susiliejimą arba inicijuoti teismo procesą. Tokiu atveju Komisija privalo detaliai įvertinti ir (per keturis mėnesius) nuspręsti, ar patvirtinti susiliejimą, sąlygiškai patvirtinti susiliejimą ar uždrausti. Jei Komisija uždraudžia susiliejimą, bendrovės turi teisę per du mėnesius apskųsti tokį sprendimą Europos Teisingumo Teismui.

Plačiąja prasme ši susiliejimų kontrolės procedūra buvo efektyvi. Nuo 1990 metų rugsėjo iki 2004 vasario Susiliejimų kontrolės grupė, įsteigta Konkurencijos generaliniame direktorate, peržiūrėjo 2430 susiliejimų atvejų ir tiktai 18 jų buvo Komisijos uždrausti (vieną uždraudė Brittanas, 10 – Van Miertas, ir septynis – Monti).

Tačiau vis labiau darėsi akivaizdu, kad būtina atlikti reformas (Wilks ir McGowan, 1995; McGowan ir Cini, 1999). Visų pirma dėl to, kad didėjant tarptautinių susiliejimų skaičiui Europoje, Konkurencijos kontrolės grupės užimtumas dramatiškai išaugo: nuo apytikriai 60 bylų per metus XX a. paskutinio dešimtmečio pradžioje iki daugiau kaip 300 bylų per metus tarp 1999 ir 2004.

Antra, įmonės, kurioms buvo uždrausta susilieti, vis stipriau kritikavo Komisiją. Procedūros buvo laikomos mažiau skaidriomis nei analogiškos procedūros, taikomos JAV Federalinės prekybos komisijos. Komisija buvo

kaltinama ir tuo, kad nepateikia pakankamos ekonominės argumentacijos savo sprendimams. Be to, paseno apeliacijos pateikimo Europos Teisingumo Teismui tais atvejais, kai įmonėms buvo uždrausta susijungti, mechanizmas, kadangi apeliacinio skundo svarstymas gali trukti keletą metų ir per tokį laikotarpį gali išnykti sąlygos, kuriomis susiliejimas būtų originaliai įvykęs, ir viena iš bendrovių gali nutraukti savo veiklą. Šis mechanizmas buvo blogesnis nei JAV susiliejimų kontrolės sistema, kur JAV Federalinė prekybos komisija pirma privalo gauti *a priori* teismo sutikimą, kad galėtų priimti sprendimą uždrausti susiliejimą.

Trečia, mažesnės šalys narės reikalavo skirtingai traktuoti rinkos koncentraciją jų atžvilgiu, kadangi jų įmonės iš tiesų konkuravo visos Europos rinkose. Ketvirta, skirtingai nei galių padalijimas tarp JAV Teisingumo departamento ir Federalinės prekybos komisijos, arba tarp Vokietijos Pramonės ministerijos ir Federacinės kartelių tarnybos (*Bundeskartellamt*), ES susiliejimų kontrolės taikyme nebuvo aiškaus galių padalijimo, nes Susiliejimų kontrolės grupė veikė kaip „policininkas, teisėjas ir prisiekusieji" (McGowan ir Cini, 1999, p. 193).

Galiausiai augo politinis kišimasis didėjant Komisijos priimamų sprendimų dėl susiliejimų tarptautinei įtakai. (Damro, 2001). Du iš 18 Komisijos sprendimų vetuoti susiliejimą buvo priimti susiliejimų tarp dviejų JAV įmonių atžvilgiu, kurių ekonominė veikla daugiausiai buvo vykdoma JAV rinkoje: susiliejimas tarp *Boeing* ir *McDonnell-Douglas*, kurį Komisiją uždraudė 1997 metais; ir susiliejimas tarp *General Electric* ir *Honeywell*, uždraustas 2001 metais. Abiem šiems susiliejimams pritarė JAV Federalinė prekybos komisija, ir abiem atvejais JAV federalinė vyriausybė aukščiausiame politiniame lygyje bandė įtikinti Komisiją pritarti susiliejimams. Tačiau Komisija buvo nepalaužiama, ir tuo smarkiai supykdė JAV vyriausybę bei suinteresuotus galingus JAV pramonės interesus.

Pataisytas susiliejimų reglamentas ir Susiliejimų kontrolės grupės reformos išsprendė kai kurias iš šių problemų. Visų pirma buvo nustatyti lankstesni terminai, per kuriuos įmonės gali imtis atsakomųjų veiksmų prieš Komisijos sprendimus. Be to, buvo priimtas naujas Susiliejimų kontrolės grupės darbo kodeksas, kurį Komisija parengė siekdama padidinti Komisijos sprendimų priėmimo proceso skaidrumą. Antra, siekiant sumažinti netikrumą dėl Komisijos priimamų sprendimų kiekvienu atveju, buvo įvestos naujos gairės, detaliau nurodančios kriterijus, kuriais vadovaudamasi, Komisija gali patvirtinti ar atmesti prašomą susiliejimą. Trečia,

siekdama padidinti *veto* sprendimų patikimumą, Komisija paskyrė vyriausiąjį konkurencijos ekonomistą ir įsteigė nepriklausomą darbo grupę tikrinti Susiliejimų kontrolės grupės išvadas.

Tačiau du susirūpinimą keliantys klausimai liko neišspręsti: naujoji sistema nenustatė Komisijai reikalavimo gauti *a priori* teismo sutikimą norint priimti sprendimą, draudžiantį susiliejimą, ir liko neaiškus galių padalijimas tarp politikų (konkurencijos komisaro ir kitų Komisijos narių) bei antimonopolinio reguliavimo subjektų (Susiliejimų kontrolės grupėje).

Naujieji liberalizavimo metodai: atviras koordinavimo metodas ir Lamfalussy'io procesas

Nors ir užbaigus vieningos rinkos kūrimo procesą ir ES naujosios reguliavimo panaikinimo politikos kūrimą, valstybių narių stambūs ūkio segmentai vis dar buvo smarkiai reguliuojami ir vis dar liko tiesiogiai nesuderinti ES reguliavimo teisės aktai bei vieninga rinka ir ES konkurencijos politikos neturi netiesioginio liberalizavimo efekto. Du šių segmentų pavyzdžiai – nacionalinės darbo rinkos ir finansinių paslaugų sektorius. Daugumoje šalių narių nacionalinės darbo rinkos vis dar buvo smarkiai reguliuojamos ir nelanksčios, pavyzdžiui, buvo taikomos taisyklės, reguliuojančios, kaip įmonės turėtų samdyti ir atleisti darbuotojus ir ar laikino arba pusės etato darbo sutartys yra galimos. Nepaisant to, kad Baltojoje knygoje dėl vieningos rinkos buvo siūloma daugybė direktyvų, skirtų Europos finansinių paslaugų sektoriaus integracijai ir liberalizacijai, šioje srityje iki XX a. paskutinio dešimtmečio pabaigos buvo pasiekta labai menka pažanga.

Naujojo tūkstantmečio pradžioje Komisija ir šalys narės nusprendė imtis veiksmų šiose srityse. Sutartyse buvo nustatytos galios ir procedūros, pagal kurias abiejose šiose srityse turi būti taikomas įprastinis „Bendrijos metodas". Pavyzdžiui, pasitelkus socialinės politikos (žr. žemiau) kompetencijas galima priimti direktyvas, liberalizuojančias darbuotojų samdymo ir atleidimo iš darbo taisykles smulkioms ir vidutinio dydžio įmonėms visose šalyse narėse. Panašiai ir finansinių paslaugų srityje, kur vieningos rinkos straipsnio (94 straipsnis) pagrindu kvalifikuotos balsų daugumos Taryboje ir bendro sprendimo su Europos Parlamentu būdu būtų galima priimti direktyvas, suderinančias finansinių paslaugų taisykles.

Tačiau šalių narių vyriausybės ir Komisija nutarė nepritarti standartinio metodo taikymui ir vietoje jo parengė naujus metodus, taikytinus abiejose šiose srityse. Faktiškai jų pasirinkti metodai buvo visiškai priešingi: dar silpnesnis tarpvyriausybinio nacionalinių darbo rinkų liberalizavimo metodo variantas; ir dar stipresnis viršnacionalinio finansinių paslaugų rinkų integravimo metodo variantas.

Abiem atvejais istorija prasidėjo Lisabonos Europos vadovų taryboje 2000-ųjų kovą. Suprasdami, kad ES ekonomikos plėtra yra silpnesnė nei JAV visą XX a. paskutinį dešimtmetį ir nėra jokio pagrindo tikėti, kad ES pasivytų JAV per ateinančius dešimt metų, vyriausybės vadovai pasirašė ambicingą reformų darbotvarkę. Naujosios „Lisabonos darbotvarkės" tikslas buvo paversti ES „konkurencingiausia ir dinamiškiausia žiniomis pagrįsta ekonomika pasaulyje". Vyriausybės išskyrė tris pagrindines priemones šiam tikslui pasiekti:

- Tobulesnė politika Europos ir nacionaliniu lygmeniu informacinės visuomenės srityje, įskaitant investicijas į „žinių ekonomiką" ir vidaus rinkos paslaugų sektoriuje sukūrimą bei tobulinimą.
- Europos socialinio modelio modernizavimas vykdant vidaus darbo rinkų ir gerovės valstybių struktūrinę reformą lygiagrečiai priimant politines priemones, kurios spręstų socialinės atskirties problemas, bei didinant investicijas į švietimą ir mokymą.
- Makroekonominės politikos priemonės, užtikrinančios nuolatinį augimą, vykdant būtinas struktūrines reformas nacionaliniuose ūkiuose.

Šių tikslų neapibrėžtumas atspindėjo politinį kompromisą. Centro dešiniųjų vyriausybės kartu su Didžiosios Britanijos leiboristų vyriausybe pageidavo dėmesį sutelkti ties struktūrinėmis, darbo rinkos ir gerovės valstybės reformomis, o dešiniųjų vyriausybės, vadovaujamos Prancūzijos ir Vokietijos, pageidavo investicijas skirti žmogiškajam kapitalui, švietimui ir naujai žinių ekonomikai. Esant tokiems skirtingiems požiūriams į struktūrinių pokyčių ES ekonomikoje įgyvendinimą, ir į tai, kad daugelis reformų paliestų jautrias temas, pavyzdžiui, vidaus darbo rinkų liberalizavimą, vyriausybės pripažino, kad bus sudėtinga priimti nuoseklų teisės aktų paketą, kuris remtų struktūrinę reformą taikant įprastinį ES įstatyminį metodą.

Komisija nenorėjo inicijuoti ir kontroversiškų naujų teisės aktų, kurie galėtų sukelti didžiųjų šalių narių vyriausybių neigiamą reakciją. Ironiš-

ka, tačiau Mastrichto ir Amsterdamo sutartimis susilpninus Komisijos galias inicijuoti naujų įstatymų priėmimą ir Komisijos Pirmininku išrinkus nuolaidųjį Romano Prodi, vyriausybės neteko galios paveikti Komisiją, kad ši priverstų šalis nares gerbti jų bendrai prisiimtus įsipareigojimus – kaip tai buvo su Delors'o vadovaujamomis Komisijomis ir vieningos rinkos programa bei ekonomine ir pinigų sąjunga. Galiausiai vyriausybės ir Komisija nusprendė apeiti įprastinę ES teisės aktų priėmimo procedūrą ir išbandyti naują politinio bendradarbiavimo būdą, kuris yra žinomas „atviro koordinavimo metodo" (AKM) vardu (žr. 2 skyrių).

AKM sudaro iš esmės du dalykai (Hodson ir Maher, 2001; de la Porte ir Pochet, 2002; Scharpf, 2002). Visų pirma tai susitarimas dėl bendro komplekto tikslų, kuriuos šalių narių vyriausybės pasižadėjo pasiekti savarankiškai ir be ES teisinių instrumentų pagalbos. Antrasis šio metodo elementas yra vadinamasis „įvardijimas ir sugėdinimas", t.y. vyriausybės periodiškai tikrina viena kitos pasiektą pažangą įgyvendinant sutartus tikslus ir atitinkamai arba viešai pasveikina arba padaro pastabą viena kitai. Tai turi naudos, kadangi vyriausybės nemėgsta būti sugėdintos dėl įsipareigojimų, prisiimtų savo ES kolegoms, nevykdymo. Tačiau jei rinkėjai arba galingos interesų grupės (pavyzdžiui, darbininkų organizacijos) pasipriešina reformai, vyriausybės nėra linkusios vykdyti savo įsipareigojimų. Todėl nesant galimybei panaudoti įprastinius būdus priversti vykdyti įsipareigojimus pasitelkus Komisiją ir Europos Teisingumo Teismą, AKM įtaka struktūrinės ekonominės reformos srityje yra įvairialypė, kadangi kai kurios vyriausybės (pavyzdžiui, Danijos ir Suomijos) vykdo ganėtinai radikalias reformas, o kitos (būtent Prancūzija, Vokietija ir Italija) atsilieka daugelyje sričių (Mosher ir Trubek, 2003; Murray, 2004).

Priešingai nei darbo rinkos liberalizavimo srityje pasiekta pažanga, siekdama pagreitinti Europos finansų rinkų integraciją ir liberalizaciją, 2000 metų liepą ES įsteigė „protingų vyrų komitetą", kurio pirmininku paskyrė Alexandre'ą Lamfalussy, buvusį Europos pinigų instituto (Europos centrinio banko pirmtako) pirmininką. Komitetas įformino savo svarstymus 2001 metų vasarį ir pasiūlė įstatyminių ir reguliavimo priemonių sąrašą (pavyzdžiui, direktyvą dėl finansinių perspektyvų) bei naują įstatyminę procedūrą toms priemonėms priimti ir Europos finansinėms rinkoms reguliuoti. Procedūros esmė yra tokia:

- Direktyva, arba reglamentas, priimamas taikant įprastinę bendro sprendimo procedūrą, tačiau reikiamoje srityje nustatant „rėminius principus".

- Naujas reguliavimo komitetas – Europos vertybinių popierių komitetas (ESC) įtraukia įstatymines detales į bendradarbiavimą su Komisija ir šitaip Europos Parlamentas yra „visiškai informuotas".
- Vėliau įsteigiamas antras naujas komitetas – Europos vertybinių popierių reguliuotojų komitetas (CESR), kuris yra atsakingas už priemonės techninį įgyvendinimą, kontrolę ir taikymą.
- Tuomet Komisija įprastiniu keliu užtikrina reguliuojamųjų taisyklių laikymąsi, pateikia įspėjimus ir paduoda šalis nares į Europos Teisingumo Teismą, kai tai yra būtina.

Komisija 2001 metų birželį įsteigė du komitetus. Europos vertybinių popierių komitetas pirmą kartą susitiko 2001 metų rugsėjį ir nuo tada susitinka beveik kas mėnesį. Tačiau tik 2002 metų vasarį Europos Parlamentas pritarė naujojo Lamfalussy'io proceso taikymui. Iš pradžių Europos Parlamentas buvo susirūpinęs dėl naujojo proceso nepakankamo skaidrumo ir kontrolės, tačiau Komisija įtikino Europos Parlamentą, jog kai naujiems teisės aktams reikės Europos Parlamento politinio pritarimo, ši institucija turės tokias pat galias kaip ir Taryba.

Taikant Lamfalussy'io procesą politikai Taryba ir Europos Parlamentas gali susitarti tik dėl platesnių politinių gairių, o įstatyminiai klausimai deleguojami politikos ekspertams. Šis didžiosios dalies ES teisės aktų priėmimo proceso atskyrimas nuo išrinktų politikų prieštarauja atviram koordinavimo metodui, pagal kurį išrinktieji politikai turi visišką laisvę keisti, blokuoti ar atsisakyti įsipareigojimų.

Nominalia verte tai gali atrodyti prieštaraujantis tarpusavyje, tačiau tai atspindi „normatyvinį" skirtumą tarp efektyvios ir perskirstymo reguliavimo politikų. Kadangi finansinių paslaugų reguliavimo tikslas yra pirmiausia spręsti rinkos nesėkmės klausimus (pavyzdžiui, nevienodas informavimas finansinių produktų prekyboje), ilgalaikis kolektyvinis interesas geriausiai apsaugomas, jei šios politikos izoliuojamos nuo mažoritarinių politinių procesų (panašiai kaip ir izoliuojant pinigų politiką nuo politinio verslo ciklo – žr. 9 skyrių). Panaikinus darbo rinkų reguliavimą atimamos teisės iš tam tikrų visuomenės sektorių (pusiau kvalifikuotų darbuotojų) ir panaikinamas kitų visuomenės sektorių interesų gynimas (verslo subjektų ir vartotojų). Taigi šios politikos yra labai politizuotos ir privalo būti priimtos per įprastinius mažoritarinės parlamentinės ir rinkiminės politikos kanalus.

Pasisakant prieš šią normatyvinę perspektyvą, „pozityvų" teorinį paaiškinimą pateiktume tokį: skirtumas tarp šių dviejų politikos sričių kyla

iš socialinių interesų, kuriuos šios politikos labiausiai veikia, galios. Interesai finansinių paslaugų verslo, kuris turi stiprius politinius išteklius ir bendrą visai Europai interesą, geriausiai patenkinamas reguliavimu, kadangi jis techniniams ekspertams suteikia galią priimti reguliavimo normas šio sektoriaus labui klausiančiose vartotojų, parlamentarų ir žiniasklaidos akyse. Priešinga situacija yra su nekvalifikuota darbo jėga: ji yra gerai organizuota daugelyje šalių narių ir jai yra naudingos dabartinės ribojančios darbo rinkos taisyklės, be to, jos interesai geriausiai patenkinami, kad kiekvienai šaliai narei leidžiama pačiai spręsti savo darbo rinkos reguliavimo klausimus.

Reguliavimo panaikinimo politikų poveikis: liberalizavimas ir reguliuojama konkurencija

Vieningos rinkos programa ir ES konkurencija nacionaliniams sektoriams bei pramonės politikai gali turėti arba tiesioginį, arba netiesioginį poveikį (Helm ir Smith, 1989). Tiesioginio poveikio srityje, iš šalių narių perėmusi atsakomybę už kapitalo, prekių ir paslaugų reguliavimą, ES liberalizavo prekybą tarp šalių narių, o keliose nacionalinėse rinkose liberalizavo ir konkurenciją. Netiesioginio poveikio srityje, pasitelkus konkurencijos politiką ir reglamentus bei direktyvas, papildančias vieningos rinkos gyvavimą, ES privertė valstybes nares sumažinti jų kišimąsi į ekonomiką. Pavyzdžiui, Konkurencijos generalinis direktoratas siekė „ginčijamos konkurencijos" politikos, tačiau nacionalinės rinkos neprivalo būti tobulos, o įmonės (vietinės ar iš kitų valstybių narių) privalo galėti laisvai įeiti ir išeiti iš rinkos nepatirdamos didelių kaštų.

Taigi buvo panaikintas daugelio pramonės sektorių reguliavimas (Kassim ir Menon, 1996), pavyzdžiui:

- *Oro transporto srityje* – liberalizavimo priemonių paketai buvo priimti 1987, 1990 ir 1992 metais. Vidaus oro rinkos buvo atvertos ES įsikūrusioms oro linijoms nuo 1997 metų balandžio, o Komisija, įgyvendinusi konkurencijos politiką, užkirto kelią susiliejimams, dėl kurių galėtų susidaryti tam tikrų maršrutų monopolijos, bei privertė vyriausybes mažinti valstybines subsidijas nacionalinėms oro bendrovėms.
- *Telekomunikacijų srityje* – dėl atviros konkurencijos telekomunikacinės įrangos sektoriuje buvo susitarta 1988 metais, konkurencija bal-

so telefonijos ir telekso paslaugų rinkoje buvo paskelbta 1993 metais, o atvira konkurencija aprūpinimo infrastruktūra ir visomis telekomunikacinėmis paslaugomis tiek fiksuoto ryšio, tiek mobilaus ryšio telefonijoje (aprūpinimas atvirais tinklais) prasidėjo 1998 metų sausio mėnesį.

- *Elektros energijos tiekimo srityje* 1996 metais buvo priimta direktyva, numatanti nacionalinių elektros energijos rinkų liberalizavimą per devynerius metus, įvykus gamybos, perdavimo ir paskirstymo atskyrimui, kuris daugeliu atvejų reikš elektros energijos gamybos ir tiekimo įmonių privatizavimą.
- *Finansinių paslaugų srityje* – bankininkystės, vertybinių popierių ir draudimo rinkos buvo atvertos konkurencijai iš kitų valstybių narių, tai irgi finansinėms firmoms yra tarsi „vienas (bendras) pasas", leidžiantis veikti bet kurioje ES narėje ir atveriantis abipusį įėjimą į ES rinką paslaugoms iš šalių, neįeinančių į ES sudėtį.

Be to, nacionalinių standartų abipusio pripažinimo taikymas sukūrė konkurencijos tarp nacionalinių taisyklių ir reguliavimo institucijų potencialą (Siebert, 1990; Neven, 1992; Hosli, 1995a). Vieningoje rinkoje įmonės, galėdamos laisvai įeiti į bet kurią nacionalinę rinką, galėtų registruotis toje valstybėje narėje, kurioje žemiausi reguliavimo kaštai. Tai galėtų sukelti „kritimo į dugną" arba „socialinio dempingo" efektą: kuomet valstybės narės, siekdamos pritraukti kapitalo, yra priverstos mažinti reguliavimo naštą įmonėms, žemindamos darbo standartus ir mokesčių tarifus (žr., pvz., Joerges, 1997). Jungtinėse Valstijose požiūris, kad reguliuojama konkurencija turi reguliavimo panaikinimo poveikį, yra žinomas kaip „Delavaro efektas", pavadintas valstijos, esančios Rytinėje pakrantėje, vardu, kurioje sėkmingai buvo panaikintas reguliavimas, kad pritrauktų daugiau investicijų (Carey, 1974).

Tačiau Europos Sąjungoje Delavaro efektas pasireiškė silpnai (Woolcock, 1994; Sun ir Pelkmans, 1995). Daugumai įmonių reguliavimo kaštai yra ribiniai, kuomet sprendžiama dėl vietos pasirinkimo. Artumas prie rinkų, darbo kokybė ir regioninių ar centrinių vyriausybių siūlomos finansinės paskatos turi daug didesnę svarbą (Goodhart, 1998). Iš tiesų ekonominė integracija ir reguliuojama konkurencija reguliavimo lygį gali pastūmėti aukštyn. Aukšti standartai gali padėti vietos gamintojams įeiti į užsienio rinkas ir sukelti „kilimo aukštyn" efektą. Pavyzdžiui, Kalifornijos valstija buvo aplinkosaugos standartų lyderė nacionaliniu ir pasau-

liniu lygiu (Vogel, 1995). Tokia pat situacija pastebima sektoriuose, kuriuose vyksta tarptautinis bendradarbiavimas tarp ES ir JAV, pavyzdžiui, finansinių paslaugų sektoriuje, kuriame aukštesni standartai tapo norma (Genschel ir Plümper, 1997).

Per anksti teigti, kad Delavaro ar Kalifornijos efektas labiau dominuoja ES. Tačiau abejonių nekelia tai, kad ekonominė ir pinigų sąjunga supaprastins tolesnę reguliuojamą konkurenciją, kadangi dėl valiutų kurso stabilumo ir didesnio kainos skaidrumo reguliavimo kaštuose sumažėjo sandorių kaštai (žr. 10 skyrių). Tada vieninga rinka kartu su pinigų sąjunga greičiausiai darys didelį poveikį nacionalinėms makroekonominėms politikoms ir vers valstybes nares išlaikyti žemus kapitalo mokesčių tarifus bei nemokestines darbo išlaidas (Krugman, 1987; Scharpf, 1997a).

Iš esmės vieninga rinka buvo sukurta siekiant Pareto efektyvios politikos tikslo, kur kiekviena valstybė narė, pramonės šaka, vartotojas ir pilietis turės naudos iš masto ekonomijos didesnėje rinkoje ir prekybos efektyvumo bei rinkos liberalizavimo (Cecchini, 1988; Smith ir Wanke, 1993). Be to, vieninga rinka ir ES konkurencijos politika buvo sukurta spręsti rinkos mechanizmo defektų – kur suvienodinti standartai prekėms ir paslaugoms mažina informacijos asimetriją; o viešųjų pirkimų taisyklės, valstybės pagalbos reguliavimas ir susiliejimų kontrolė sprendžia galios rinkoje problemą (Gatsios ir Seabright, 1989; Pelkmans, 1990). Šių klausimų perkėlimas į europinį lygmenį sumažino nacionalinių administracijų galimybę naudoti taisykles ir prekes bei paslaugas siekiant vertės paskirstymo tikslų, tokių kaip konkrečios pramonės šakos apsauga, aukšti darbo ir kitų procesų standartai arba kultūriškai specifinio produkto standartai. Taigi, kaip teigia Dehousse'as (1992, p. 399): „Sudėtinga išvengti išvados, kad dėl rinkos integracijos ir galios išskaidymo kombinuoto poveikio vyriausybės kišimasis tampa dar sudėtingesnis".

Perreguliavimas pozityvios integracijos keliu: aplinkos ir socialinės politikos

ES sukūrė ir nemažai „pozityviosios integracijos" politikų, kaip sąmoningų vieningos rinkos programos papildymų, kurių svarbiausios yra aplinkos ir socialinė politika. Kadangi šios politikos ankstesnes nacionalines normas pakeičia bendrosiomis ES normomis, jos gali būti traktuojamos kaip perreguliavimo politikos. Tačiau priešingai nei konkurencijos ir vieningai

rinkai integruoti sukurtos taisyklės, ES aplinkos ir socialinės taisyklės nėra skirtos pirmiausiai garantuoti grynai Pareto efektyvius rezultatus. Šios politikos apima vertybių, kurios priimtinos vieniems, bet nepriimtinos kitiems piliečiams, parinkimą. Kaip aiškina Eastonas (1965, p. 50):

> Po paskirstymo iš asmens gali būti atimtos jau turimos vertybės, jis gali apsunkinti vertybių, kurios priešingu atveju būtų gautos, gavimą, arba kai kuriems asmenims gali suteikti priėjimą prie vertybių, o iš kitų jas atimti.

Taigi ES aplinkos ir socialinės politikos tiesiogiai neperskirsto išteklių, tačiau jos atlieka „vertybių perskirstymą" Europos visuomenėje, vienų piliečių vertybes remdamos kitų sąskaita.

Aplinkos politika

Nors Romos sutartyje ir nebuvo paminėta, 1972 metais vyriausybių vadovai nutarė imtis įgyvendinti nemažai aplinkosaugos programų. Galiausiai šios pastangos išsirutuliojo į šeštąją aplinkosaugos veiklos programą, kuri nustatė ES prioritetus laikotarpiui iki 2010 metų ir išskyrė keturias sritis: klimato pokytis, gamta ir biologinė įvairovė, aplinkosauga ir sveikata bei gamtos išteklių valdymas ir atliekos.

Aplinkos politika perėjo į visišką ES kompetenciją priėmus Suvestinį Europos aktą. Ją sustiprino ir praplėtė Mastrichto sutartis, kurioje buvo nustatyta, kad Taryba sprendimus dėl aplinkosaugos teisės aktų privalo priimti kvalifikuota balsų dauguma, ir tvarios plėtros principas buvo paskelbtas pagrindiniu ES tikslu. Suteikdama teisę valstybėms narėms taikyti aukštesnius aplinkos apsaugos standartus, Sutartis reikalauja, kad ES sukurtų bendrąsias aplinkos politikas, kurios užtikrintų „aukštą apsaugos lygį", žalos aplinkai šalinimą vietoje, prevencinius veiksmus ir būtų pagrįstos „teršėjas moka" principu.

Pagrindiniai ES veiksmai aplinkos srityje buvo šie:

- *Oro ir triukšmo tarša*: nuo 1970 metų ES priėmė dar griežtesnes direktyvas, susijusias su automobilių, stambių deginimo gamyklų ir jėgainių sukeliama oro tarša; Komisija pasiūlė laipsniškai uždrausti anglies chlorido fluorido darinius ir įvesti „energijos mokestį" už anglies dvideginio išlakas, ES priėmė taisykles dėl motorinių transporto priemonių, oro transporto, žoliapjovių, buitinės technikos ir statybviečių įrengimų keliamo triukšmo. ES yra aktyvi ir 1997 Kioto protokolo, priimto JT Rėminės konvencijos dėl klimato pokyčio, šalininkė.

- *Atliekų tvarkymas*: nuo 1975-ųjų buvo priimta nemažai direktyvų, reglamentuojančių toksinių ir pavojingų atliekų tvarkymą, pavojingų atliekų vežimą per sieną ir specifinių atliekų tvarkymą (pavyzdžiui, 2000 metų rugsėjį priimta Direktyva dėl nebenaudojamų automobilių).
- *Vandens tarša*: nuo 1976-ųjų buvo priimtos direktyvos, nustatančios bendras normas, taikomas paviršiniam ir gruntiniam vandeniui, tualetinėms reikmėms naudojamam vandeniui, geriamam vandeniui, gėlam vandeniui, toksinių medžiagų išmetimui (kuris šiuo metu yra griežtai kontroliuojamas), be to, ES pasirašė keletą tarptautinių konvencijų dėl taršos mažinimo tarptautiniuose vandens keliuose.
- *Chemikalai*: po 1977 metais Sevese įvykusios pramoninės avarijos, ES priėmė nemažai direktyvų, reglamentuojančių įvairių rūšių pavojingų cheminių medžiagų naudojimą, laikymą, tvarkymą, pakavimą ir ženklinimą, bei numatė visų Europos rinkoje esamų cheminių medžiagų inventorizavimą.
- *Gamtos apsauga ir biologinė įvairovė:* nuo 1982 iki 1992 metų ES priėmė direktyvas dėl Nykstančių laukinės faunos ir floros rūšių tarptautinės prekybos konvencijos (CITES) įgyvendinimo, kurios nustatė ES taisykles, taikomas laukinių paukščių, gyvenamosios aplinkos apsaugai, ir su gyvūnais atliekamiems moksliniams eksperimentams; ES siūlo finansinę paramą gyvenamosios aplinkos išsaugojimui skirtiems projektams.
- *Poveikio aplinkai* įvertinimas: 1985 metais Taryba priėmė direktyvą, kuri vėliau buvo praplėsta. Pagal ją privaloma įvertinti visų tam tikro masto valstybinių ir privačių pramoninių ar infrastruktūros projektų daromą poveikį aplinkai ir šiame procese būtina konsultuotis su visuomene.
- *Ekologinis ženklinimas ir ekologinis auditas*: 1992 metais Taryba priėmė reglamentą, kuris nustatė taisykles, pagal kurias suteikiamos ES „ekologinės etiketės" ekologiškiems produktams, o 1993 metais Taryba priėmė reglamentą, nustatantį savanoriško ekologinio audito sistemą.
- *Europos aplinkos agentūra (EAA)*: buvo įsteigta Kopenhagoje 1994 metais ir jai buvo pavesta kaupti duomenis bei teikti informaciją naujiems aplinkos apsaugos teisės aktams, kurti prognozavimo technikas, kurios leistų imtis prevencinių priemonių, bei užtikrinti ES aplinkosaugos duomenų įtraukimą į tarptautines aplinkosaugos programas.

- *Gamtos ir technologiniai pavojai:* ES priėmė piliečių apsaugos veiksmų programą 1998 metais ir pasirašė Jungtinių Tautų Konvenciją dėl pramonės avarijų poveikio kitoms valstybėms, patvirtino priemones, skirtas užkirsti kelią stambioms avarijoms kilti pramonės įmonėse, apsaugoti nuo radiacijos ir tvarkyti radioaktyviąsias atliekas, priėmė dvi direktyvas dėl genetiškai modifikuotų organizmų (GMO) galimo poveikio – vieną direktyvą dėl GMO išleidimo į aplinką ir kitą direktyvą, reguliuojančią GMO naudojimą.

Kaip akivaizdžiai matyti iš aukščiau pateikto sąrašo, ES naudoja įvairius aplinkosaugos instrumentus. Be aplinkosaugos reglamentų, priimtų ES lygiu, šie instrumentai apima ir išlaidų programą (LIFE programa), dalyvavimą tarptautinėse sutartyse ir bendradarbiavimą su trečiosiomis šalimis bei skatinimą valstybinių ir privačių veikėjų saugoti aplinką, pradedant nuo savanoriškų sistemų, tokių kaip ekologinis ženklinimas ir ES aplinkosaugos audito sistema, ir baigiant privalomomis sistemomis, tokiomis kaip valstybinių ir privačių projektų poveikio aplinkai įvertinimas.

ES yra priėmusi daugiau teisės aktų aplinkos politikos srityje nei kitose politikos srityse, ir vyrauja tendencija, kad aplinkosaugos teisės aktai yra greičiau priimami nei daugelio kitų sričių teisės aktai (Jordan *et al.*, 1999). Tačiau aplinkosaugos teisės aktų įgyvendinimo efektyvumas tarp šalių narių yra skirtingas (Bailey, 1999; Knill ir Lenschow, 2000, 2001; Grant *et al.*, 2000). Börzelis (2000) teigia, kad esamas aplinkosaugos lygis šalyje nenulemia ES teisės aktų įgyvendinimo toje šalyje efektyvumo, o didesnę svarbą turi tos šalies institucinė struktūra ir pramonės interesų grupių daroma įtaka (plg. Knill ir Lenschow, 1998). Tai prieštarauja ES socialiniam reguliavimui, kuriame esamas nacionalinis gerovės režimas ir kapitalizmo rūšis veikia valstybės laisvės mastą įgyvendinant ES taisykles.

Žvelgiant iš normatyvinio požiūrio, priežastis, kodėl ES sugeba taip lengvai ir veiksmingai veikti šioje politikos srityje, yra ta, kad daugelis ES aplinkosaugos reglamentų sprendžia rinkos mechanizmo nesėkmes, kylančias vykstant vieningos rinkos integracijai, be to, jie yra Pareto efektyvūs savo tikslais (Gatsios ir Seabright, 1989; Malone, 1996; Eichener, 1997). Visų pirma aplinkos tarša yra beveik visų ekonominių veiklų nepageidaujamas šalutinis produktas (veiklos sukeliamas neigiamas išorinis poveikis), kuris veikia daugelį žmonių, nedalyvaujančių taršą sukėlusioje veikloje. Antra, nesant nustatytų aplinkos apsaugos normų ir ekologinio ženklinimo, vartotojai negautų informacijos, reikalingos jų perkamų produk-

tų kokybei ir ekologiškumui nustatyti. Norint riboti šiuos rinkos defektus, ES reglamentuoja aplinkosaugos normas visuose ekonominio proceso etapuose: nuo gamybos (pvz., išmetamos į orą cheminės medžiagos), platinimo (pvz., ekologinis ženklinimas) ir vartojimo (pvz., automobilių išmetamosios dujos) iki išmetimo (pvz., atliekų tvarkymas).

Tačiau ES aplinkos politikoje yra keletas aspektų, kurie netinka šiam Pareto efektyviam reguliavimui pateisininti (Weale, 1996; Lee, 1997; Marín, 1997, McCormick, 2001). Pavyzdžiui, ES aplinkosaugos nuostatai taikomi kur kas plačiau nei paprasčiausiai tarptautinei taršai. ES nustato normas tiek nacionaliniame, tiek europiniame lygmenyse, ES aplinkosaugos nuostatai buvo beveik visapusiškai pagrįsti labiausiai pažengusių aplinkosaugos srityje valstybių narių, tokių kaip Danija, Vokietija ir Olandija, aukštais standartais, o ne Jungtinės Karalystės, Airijos ar Pietų Europos žemesniais standartais, nors daugeliu atvejų žemesnių standartų pakaktų norint apsaugoti aplinką nuo neigiamo poveikio ir suteikti reikiamą kiekį informacijos vartotojams.

Aplinkos politika ES mastu visų pirma kuriama siekiant užkirsti kelią rinkos iškraipymams vieningoje rinkoje – tai ideologinis argumentas, pateikiamas kaip būtinybė spręsti rinkos mechanizmo nesėkmių problemą. Komisija ir valstybės narės, pasižyminčios stipriais aplinkosaugos judėjimais ir Žaliųjų partijomis, nuolat tvirtina, kad vieninga rinka vers juos žeminti jų taikomus aplinkosaugos standartus, kad išliktų konkurencinga. Jų pastangas palaikė gerai išplėtotas aplinkos judėjimas Europos mastu (įskaitant tokias organizacijos kaip Europos aplinkos biuras ir tarptautinė aplinkosaugos grupė „Greenpeace"), kurio lobistinė veikla itin subsidijuojama iš ES biudžeto (žr. 7 skyrių). Taigi šioje politinėje sferoje išsklaidytos interesų grupės turi tolygų priėjimą prie reguliavimo mechanizmų, kaip ir privataus sektoriaus bei pramoninių interesų (Pollack, 1997b; Webster, 1998; Zito, 1998).

Be to, daugeliu atvejų valstybės narės, turinčios žemesnius aplinkosaugos standartus, buvo linkusios priimti aukštesnius standartus. Taip yra todėl, kad jos suvokia, jog jų visuomenės pasisako už tai, kad aplinkosaugos klausimai būtų sprendžiami europiniu lygmeniu (žr. 5 skyrių), ir jog jų pramonė privalės atitikti aukštus aplinkosaugos standartus, kad patektų į Šiaurės Amerikos ir Japonijos rinkas. Kaip teigia Sbragia (1996, p. 253), rezultatas yra „ne aplinkosaugos dempingas", o tai, kad Europos Sąjungos politikos kūrimo procesas privedė prie „elitinės aplinkosaugos

veiklos". Kitaip tariant, aplinkosaugos reguliavimo srityje, ypač gaminių standartų (kaip pakavimo ir ženklinimo taisyklės) atveju, ES patyrė Kalifornijos, o ne Delavaro efektą (Vogel, 1997).

Socialinė politika

Romos sutartis numatė kelias ES socialinės politikos sritis:

- bendra užduotis – skatinti „socialinę pažangą ir aukštą užimtumo lygį";
- skyrius, numatantis glaudesnį bendradarbiavimą (taikant vieningo pritarimo procedūrą Taryboje) siekiant gerinti gyvenimo ir darbo sąlygas;
- reikalavimas, kad valstybės narės privalo užtikrinti vienodą darbo užmokestį vyrams ir moterims;
- Europos Socialinio fondo įsteigimas, kurio tikslas – padėti plėtoti profesinį ir geografinį mobilumą; ir
- laisvas darbuotojų judėjimas su teise į nuolatinę gyvenamąją vietą, socialinę apsaugą ir nediskriminavimą įdarbinimo atveju.

XX a. septintąjį ir aštuntąjį dešimtmečiais nedaug pasistūmėta šiose srityse, išskyrus socialinės apsaugos sistemų koordinavimą darbuotojams migrantams ir vienodo darbo užmokesčio moterims nustatymą.

Tačiau ES socialinė politika XX a. devintąjį dešimtmetį gavo naują impulsą. Nuogąstaujant, kad vieninga rinka visų pirma duos naudos kapitalui, o ne darbo jėgai, Prancūzijos socialistai François Mitterrand'as (Prancūzijos prezidentas) ir Jacquesas Delors'as (Komisijos pirmininkas) pasisakė už Europos integracijos „socialinę svarbą". Dėl to Suvestinis Europos aktas numatė darbo saugos ir sveikatos normų suderinimą priimant sprendimus kvalifikuota balsų dauguma Taryboje. 1989 metų gruodžio mėnesį 11 valstybių narių (išskyrus Jungtinę Karalystę) pasirašė Komisijos pasiūlytą Darbuotojų pagrindinių teisių chartiją (Socialinę chartiją), kuri numatė 47 priemones socialinei svarbai vieningos rinkos programoje įtvirtinti; jas Komisija pateikė kaip teisės aktų siūlymus vėliau pasirodžiusioje Socialinėje veiklos programoje. Derybose dėl Mastrichto sutarties 1992 metais dauguma šalių narių siūlė įtraukti Socialinės chartijos tikslus į ES Sutartį ir nustatyti reikalavimą, kad sprendimus dėl daugumos socialinės politikos reikalų Taryba priimtų kvalifikuota balsų dauguma. Tačiau Didžiosios

Britanijos konservatorių vyriausybė vetavo šį siūlymą. Todėl 11 kitų valstybių narių sudarė atskirą Susitarimą dėl socialinės politikos. Šis Socialinis protokolas numatė sprendimų priėmimą kvalifikuota balsų dauguma tokiose srityse, kaip darbo sąlygos ir darbuotojų konsultavimas, vieningu pritarimu – jautresniais klausimais, tokiais kaip socialinė apsauga.

Mastrichto Socialinis protokolas irgi sustiprino socialinį dialogą tarp atstovų, darbdavių ir darbo jėgos europiniame lygmenyje: Europos profesinių sąjungų konfederacijos (ETUC), Europos pramonės ir darbdavių konfederacijų sąjungos (UNICE) ir Europos įmonių, kuriose dalyvauja valstybė, centro (CEEP) (Compston and Greenwood, 2001). Pirma, protokolas nustatė būtinybę Komisijai konsultuotis su „socialiniais partneriais" prieš inicijuojant naujus teisės aktus socialinės politikos srityje. Antra, Protokolas leido socialiniams partneriams inicijuoti savo susitarimus (vadinamuosius „Euro susitarimus"), kurie arba gali būti socialinių partnerių asociacijų įgyvendinami visose šalyse narėse, arba, gavus Komisijos pasiūlymą, gali būti Tarybos paversti oficialiais ES teisės aktais.

Nepaisant to, 1997 metų gruodį Didžiosios Britanijos leiboristų vyriausybė pritarė Amsterdamo sutarčiai, kurioje Socialinis protokolas buvo įtrauktas į ES Sutarties naująjį Socialinį skyrių, įskaitant su socialiniu dialogu susijusias nuostatas. Be to, Amsterdamo sutartis numatė šalių narių bendradarbiavimą kovojant su nedarbu (straipsniai 125–130). Sutarties nuostatos, kuriomis remiamasi, ir sprendimų priėmimo procedūros, privalomos priimant ES socialinės politikos teisės aktus įvykdžius reformas po Amsterdamo sutarties priėmimo, pateiktos 8.2 lentelėje.

8.2 LENTELĖ. Sutarties straipsniai ir sprendimų priėmimo procedūros ES socialinių teisės aktų srityje

Sutarties straipsnis	Politikos klausimas	Tarybos balsavimas	Europos Parlamento vaidmuo
Socialinė politika			
137	Darbuotojų sauga ir sveikata	KBD	Bendras sprendimas
	Darbo sąlygos Darbuotojų informavimas ir konsultavimas Iš darbo rinkų išstumtų asmenų integracija Moterų ir vyrų lygybė dėl galimybių darbo rinkoje ir požiūrio darbe		

8.2 LENTELĖS TĘSINYS

Sutarties straipsnis	Politikos klausimas	Tarybos balsavimas	Europos Parlamento vaidmuo
137	Socialinė apsauga	Vieningas balsavimas	Konsultavimasis
	Darbuotojų socialinė apsauga nutraukus darbo sutartį		
	Darbuotojų atstovavimas, įskaitant bendrą sprendimų priėmimą		
	Bendrijoje teisėtai gyvenančių trečiųjų šalių piliečių įdarbinimo sąlygos		
139	Susitarimai dėl sutarties tarp vadovybės ir darbuotojų		
	– klausimai, kuriems būtina KBD pagal 139 straipsnį	KBD	Nėra
	– klausimai, kuriems būtinas vieningas balsavimas pagal 139 straipsnį	Vieningas balsavimas	Nėra
141	Vienodas užmokestis abiejų lyčių darbuotojams už vienodą ar vienodos vertės darbą	KBD	Bendras sprendimas
Kitos Sutartyje numatytos nuostatos			
13	Nediskriminavimas lyties, rasės, etninės kilmės, religijos ar tikėjimo, negalios, amžiaus ar socialinės orientacijos pagrindu	Vieningas balsavimas	Konsultavimasis
37	Žemdirbių užimtumo ir gyvenimo lygio išsaugojimas	KBD	Konsultavimasis
40	Laisvas darbuotojų judėjimas	KBD	Bendras sprendimas
42	Socialinė apsauga (būtina judėjimo laisvei užtikrinti)	Vieningas balsavimas	Bendras sprendimas
44	Įsisteigimo laisvė	KBD	Bendras sprendimas
47	Abipusis diplomų pripažinimas	KBD	Bendras sprendimas
71	Transporto saugumas	KBD	Bendras sprendimas
94	Teisės aktų suderinimas vieningoje rinkoje	Vieningas balsavimas	Konsultavimasis
95	Teisės aktų suderinimas vieningoje rinkoje	KBD	Bendras sprendimas
128	Metinės užimtumo gairės šalims narėms	KBD	Konsultavimasis
129	Bendradarbiavimą užimtumo politikos srityje skatinančios priemonės	KBD	Bendras sprendimas
308	Nauji politikos įgaliojimai Europos Sąjungoje	Vieningas balsavimas	Konsultavimasis

Pastaba.
Socialinės politikos skyrius (Antraštinė dalis XI – 1 skyrius). KBD – kvalifikuota balsų dauguma (žr. 3 skyrių). Konsultavimosi ir bendro sprendimo procedūros analizuojamos 3 skyriuje.

Tačiau ES socialinėje srityje priimti teisės aktai buvo labai menki palyginti su teisės aktų, priimtų aplinkosaugos srityje, skaičiumi. Pagrindiniai pokyčiai, socialinės politikos srityje įvykę ES pastaruoju metu:

- *Laisvas darbuotojų judėjimas* – teisė gyventi Bendrijos teritorijoje buvo suteikta studentams, pensininkams, buvusiems darbdaviams ir savisamdžiams darbuotojams, tačiau laisvo judėjimo problemos tebesikartoja dėl asmenų, ypač trečiųjų šalių piliečių ir darbuotojų migrantų iš kitų ES šalių narių, neturinčių visiškai vienodų socialinių teisių (žr. 11 skyrių).
- *Sveikata ir sauga darbe* – buvo priimtos direktyvos, nustatančios bendrą darbų ir sveikatos saugos mechanizmą, apimantį visus pagrindinius sektorius, ir specializuotas taisykles konkrečioms pramonės šakoms bei darbų ir sveikatos saugą daliniams darbuotojams. Buvo priimtos dvi veiksmų programos šioje srityje (1996–2000 ir 2002–2006).
- *Darbo sąlygos* – direktyvos dėl dirbančių nėščių moterų apsaugos ir darbo sutarties įrodymo pateikimo buvo priimtos atitinkamai 1991 ir 1992 metais, o direktyva dėl darbo laiko – 1993 metais, direktyva dėl vaiko priežiūros atostogų – 1996, direktyvos dėl lygių teisių užtikrinimo laikiniems darbuotojams – 1997, ir direktyva dėl terminuoto darbo – 1999.
- *Darbuotojų konsultavimas* – nepaisant pakartotinių siūlymų, kuriuos Komisija teikė nuo XX a. aštuntojo dešimtmečio, dėl konsultavimosi su darbuotojais ir jų dalyvavimo įmonės sprendimų priėmime teisių, įmonės tarybos direktyva buvo priimta tiktai 1994 metais (Jungtinė Karalystė pasirašė 1997). Direktyva dėl bendrosios darbuotojų informavimo ir konsultavimosi su jais struktūros sukūrimo buvo priimta 2002 metais.
- *Vyrų ir moterų lygybė* – nuo XX a. devintojo dešimtmečio vidurio naujų teisės aktų dėl lyčių lygybės buvo priimta mažai, tačiau pagrindiniai teisės aktai, reguliuojantys vienodą darbo užmokestį ir elgesį darbe (priimti 1976 metais), buvo pakeisti 2002 metais, įrodinėjimo naštą nuo darbuotojo perkėlus darbdaviui.
- *Nediskriminavimas* – įtraukus vadinamąją „bendrąją nuostatą prieš diskriminaciją" (13 straipsnis) į Amsterdamo sutartį, ES priėmė bemaž pažangiausius teisės aktus pasaulyje dėl lygybės darbe: 2000 metų birželį buvo priimta direktyva dėl vienodo elgesio rasės ar etninės kilmės atžvilgiu, o 2000 metų gruodį buvo priimta direktyva, nustatanti bendrą vienodo elgesio struktūrą, numatančią diskrimi-

nacijos netaikymą tikėjimo, negalios, amžiaus ir seksualinės orientacijos pagrindu.

- *Užimtumas* – remiantis sutarties užimtumo skyriumi, ES veiksmai šioje srityje numato reikalavimą, kad kiekviena valstybė narė pateiktų nacionalinį užimtumo veiklos planą, kurio pagrindu Komisija ir Taryba priimtų neprivalomas rekomendacijas jungtinės užimtumo ataskaitos forma ir įsteigtų Europos užimtumo tarnybas (EURES) – valstybinių įdarbinimo agentūrų, profesinių sąjungų ir darbdavių organizacijų tinklą, kuris skatintų įdarbinti darbuotojus iš kitų šalių.

Kaip matyti iš aukščiau pateiktų faktų, socialiniai teisės aktai ES mastu atsilieka nuo nacionalinių gerovės valstybių tradicinės socialinės politikos, kur valstybė įsipareigoja aprūpinti tokiomis socialinėmis prekėmis, kaip socialinis draudimas, sveikatos apsauga, rūpybos paslaugos, švietimas ir aprūpinimas būstu (pvz., Titmus, 1974). Šios pagrindinės perskirstymo galios tvirtai išlieka kontroliuojamos nacionalinių administracijų (nors ES vykdo konkrečias tiesiogines perskirstymo politikas kitose srityse, žr. 9 skyrių). Kaip teigia Giandomenico Majone (1993a), socialinė politika ES lygmenyje yra iš tikrųjų „socialinis reguliavimas", skirtas spręsti rinkos mechanizmo nesėkmių problemas, o ne perskirstyti išteklius tarp darbdavių ir darbuotojų arba tarp turtingųjų ir vargšų.

Taigi ES socialinės politikos labiausiai išplėtotos sritys yra darbuotojų migrantų socialinė apsauga, darbuotojų sveikatos ir saugos normos ir produktų saugos normos (Eichener, 1992, 1997; Leibfried ir Pierson, 1996). Darbuotojų migrantų socialinė apsauga didina darbo rinkos efektyvumą, kaip vieną iš bendrų vieningos rinkos tikslų; darbuotojų sveikatos ir saugos bei produktų normos mažina informavimo išlaidas vartotojams ir gamybos išorinį poveikį darbuotojų sveikatai. Šių normų išlaidos pasiskirsto tarp visų gamintojų ir vartotojų, o jų teikiamą naudą gauna visi vartotojai ir pramonės darbuotojai. Taigi tiek išlaidos, tiek nauda yra išsklaidytos.

ES pastangos priimant bendras taisykles, susijusias su darbo sąlygomis ir darbo santykiais, bei vykdant darbo rinkos politiką buvo kur kas mažiau sėkmingos. Įtvirtinant darbo sąlygas buvo susitarta dėl kelių ES normų, pavyzdžiui, dėl darbo laiko, dalinių ir laikinų darbuotojų teisių, nėštumo ir gimdymo atostogų ir terminuotų darbo sutarčių. Ir priešingai nei darbuotojų sveikatos bei saugos normų atveju, šios taisyklės taiko ne

pažangiausių šalių narių bendrąsias normas, o nustato minimalius pamatinius reikalavimus su didelėmis šių taisyklių taikymo lankstumo galimybėmis (Streeck, 1995, 1996; Armstrong ir Bulmer, 1998, p. 226–254; Bastian, 1998). Darbinių santykių sferoje darbuotojų konsultavimo ir informavimo taisyklės yra taikomos tiktai didelėms multinacionalinėms įmonėms ir numato dideles jų taikymo lankstumo galimybes (Rhodes, 1995; Falkner, 1996; Streeck, 1997). Galiausiai, nepaisant ES Sutarties Užimtumo skyriaus, ES neturi galių priversti valstybes nares priimti bendrų darbo rinkos politikų.

Tačiau tai atitinka ES socialinės politikos „socialinio reguliavimo" teoriją. Darbuotojų teisių, darbo sąlygų ir darbinių santykių politikos daugiau atsižvelgia į konkrečius ideologinius pasirinkimus dėl kapitalizmo veikimo, o ne į rinkos standartus (Teague, 1994; Jackman, 1998). Taigi nacionaliniame lygmenyje politika, sprendžianti šiuos klausimus, atspindi skirtingo lygio paramą socialistų partijoms, skirtingą nacionalinių profesinių sąjungų galią ir istorinę kompromisų tarp šalių bei kapitalo ir darbo raidą, bei specializacijos nacionaliniuose ūkiuose pobūdį (Esping-Anderson, 1990; Hall ir Soskice, 2001). Kalbant apie bendrų politikų priėmimą šiose srityse, visos šalys narės nepageidauja priimti bendrų standartų bei suderintų taisyklių, kurios dramatiškai pakeistų jose taikomą praktiką. Pavyzdžiui, britų vyriausybės pasipriešino priėmimui taisyklių, kurios įvestų naujas išlaidas britų darbdaviams, kaip, pavyzdžiui, taisyklė dėl darbuotojų konsultavimo. Prancūzijos ir Vokietijos vyriausybės irgi pasipriešino taisyklėms, liberalizuojančioms nacionalines darbo rinkas, pavyzdžiui, taisyklėms, reguliuojančioms terminuotas darbo sutartis. Todėl šiose srityse buvo nustatyti pagrindiniai minimalūs standartai ir suteikta šalims narėms daug laisvių pačioms spręsti šiuos klausimus. Rezultatas – šalys narės surado lengviausią būdą, kaip „įtvirtinti naująsias ES taisykles jau egzistuojančioje darbo rinkos reguliavimo sistemoje ir kapitalo-darbo santykiuose (Menz, 2003). Taigi taisyklių, perkeltų į vidaus sistemas, apimtys gerokai skiriasi tarp šalių narių.

Vienintelės sritys, kuriose ES pasiekė pažangą, gerokai viršydama Majone's pateiktą „socialinio reguliavimo" Pareto efektyvumo sampratą, ir visai Europai nustatydama galiojančias socialines vertybes, yra lygybė ir nediskriminavimas (Ostner ir Lewis, 1995; Mazey, 1998). Pirma, kalbant apie lyčių lygybę, XX a. aštuntąjį dešimtmetį ES teisė buvo kur kas pažangesnė nei tuo metu buvę valstybių narių nacionaliniai įstatymai. Antra, naujoji bendroji nediskriminavimo teisė apima daug platesnius dis-

kriminacijos šaltinius nei bet kurioje ES šalyje narėje anksčiau (lytis, rasė, tautybė, religija ir įsitikinimai, negalia, amžius ir socialinė orientacija) ir gerokai peržengia daugumos įstatymų šiose srityse ribas, nustatydama įrodinėjimo naštą darbdaviui, o ne darbuotojui. Europos Teisingumo Teismas suvaidino svarbų vaidmenį smarkiai išplėsdamas lyčių lygybės teises (žr. 4 skyrių).

ES perreguliavimo režimas: tarp derinimo ir voliuntarizmo

Šios aplinkos ir socialinių politikų derinio rezultatas – ypatingas ES perreguliavimo režimas (plg. Scharpf, 1996, psl. 84–120; Majone, 1996; Kassim ir Hine, 1998, Young ir Wallace, 2000; Thatcher, 2002a). Daugelyje sričių ES perreguliavimo politikos lėmė egzistuojančių nacionalinių taisyklių suderinimą (arba reguliavimo priemonių tose srityse, kuriose nebuvo priimtų nacionalinių taisyklių, priėmimą) į „integruotą" Europos reguliavimo mechanizmą. Tai ypač būdinga produktų standartų sričiai – techninės sąlygos, aplinkosaugos ir ženklinimo bei kitos vartotojų teisių apsaugos normos. Tačiau bendrasis reguliavimo mechanizmas, taikomas visoje Europoje, irgi reguliuoja darbuotojų saugą ir sveikatą. Daugelis šių sričių atitinka reguliavimo teoriją, teigiančią, kad reguliavimo tikslas yra ištaisyti rinkos mechanizmo nesėkmes.

Antra, keliose kitose srityse ES perreguliavimo politikos dėka buvo nustatytos bendros Europos normos ir vertybės, kurios gerokai peržengia siaurą reguliavimo, kaip rinkos mechanizmo nesėkmių koregavimo pateisinimo, sampratą. Pavyzdžiui, aplinkos srityje ES priėmė vienas aukščiausių normų pasaulyje, o socialinės politikos sferoje ES pradėjo reguliuoti „proceso standartus", kaip, pavyzdžiui, darbuotojų teises ir darbo santykius bei nediskriminavimą darbe. Nepaisant to, ES perreguliavimo režimas šiose srityse iš esmės yra „savanoriškas" (Streeck, 1995, 1996). Kaip aiškina Streeckas (1996, p. 424–431):

> Neovoliuntarizmas yra būdingas tai socialinės politikos rūšiai, kuri stengiasi vykdyti minimalius privalomus rinkos rezultatų ir nacionalinės politikos pasirinkimo modifikavimus ir pristato save kaip alternatyvą griežtam reguliavimui ir jokio reguliavimo nebuvimui. Neovoliuntarizmas būtent leidžia šalims išeiti iš bendrų standartų... Neovoliuntarizmas atskyla nuo Europos gerovės valstybių vykdomos praktikos sukurti tvirtas, teisiškai įgyvendinamas teises ir įsipareigojimus individualiems piliečiams ir organizuotoms grupėms.

Vienintelė proaktyvios ES socialinės politikos sritis, kuri neatitinka šio neovoliuntarizmo teiginio, yra nuostata dėl vienodo atlyginimo, požiūrio darbe ir galimybių visų pirma vyrams ir moterims, bei kitoms socialinėms grupėms, kur ES taisyklės ir normos žengė priešakyje valstybių narių priimtų teisinių priemonių.

Ir vis tiktai perreguliavimo politikos, kurios yra pirmiausiai skirtos susidoroti su rinkos nesėkmėmis, turi galingą netiesioginį perskirstymo poveikį, todėl yra „gerovės valstybės" forma Europos mastu (Leibfreid, 1992; Leibfried ir Pierson, 1995; Montanari, 1995; Gomà, 1996; Scharpf, 1997a, Kleinman, 2002). ES neturi tiesioginės nacionalinių gerovės valstybių perskirstymo galios (žr. 9 skyrių), tačiau besiformuojantis ES perreguliavimo režimas atspindi tam tikrą gerovės kompromisą europiniame lygmenyje, kuris varžo egzistuojančius gerovės kompromisus ir pasirinkimus šalies lygmenyje. Tai daro „žemyn nukreiptą" spaudimą valstybėms, turinčioms aukštesnius darbo rinkos standartus (pvz., Vokietija ir Skandinavijos šalys) bei „aukštyn nukreiptą" spaudimą šalims su žemesniais darbo rinkos standartais (pvz., Jungtinė Karalystė ir Pietų Europa). Be to, šie vidaus perskirstymo ir vertės paskirstymo pasirinkimų suvaržymai toliau stiprės ES bandant suderinti nacionalines fiskalines politikas ekonominėje ir pinigų sąjungoje (žr. 10 skyrių).

ES reguliavimo politikų aiškinimas

ES reguliavimo politikai būdingos trys pagrindinės raidos kryptys, kurias reikia išaiškinti:

- kodėl Europos Sąjungai buvo lengviau priimti reguliavimą naikinančią (negatyvi integracija), o ne perreguliavimo (pozityvi integracija) politiką;
- kodėl Europos Sąjungai perreguliavimo srityje buvo lengviau priimti produkto standartus (pvz., aplinkosaugos standartus), o ne proceso standartus (pvz., darbo rinkos reglamentus)?
- kodėl Europos Sąjungai buvo lengviau priimti lyčių lygybės ir bendrojo nediskriminavimo teisės aktus nei darbo sąlygas ar darbuotojų teises reguliuojančius teisės aktus?

Atsakydami į šiuos klausimus, ES specialistai savo dėmesį sutelkė ties keturiais skirtingais ES politikos formavimo proceso aspektais: (1) nacio-

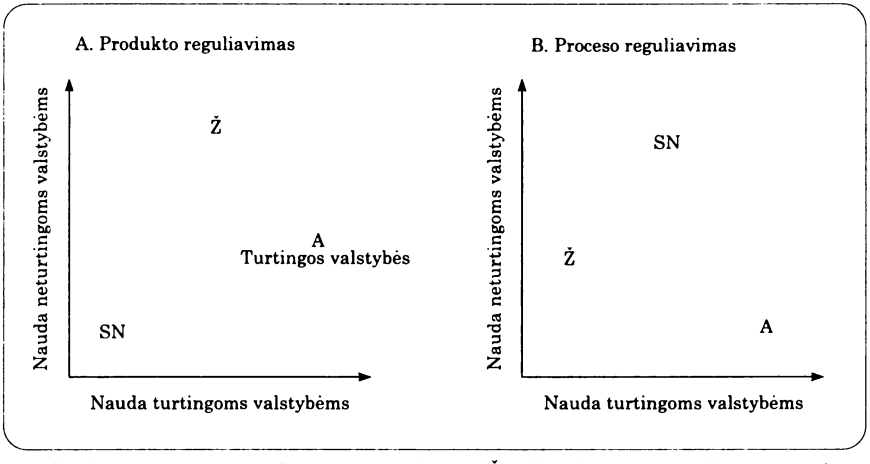
nalinių vyriausybių paklausa ES reguliavimo panaikinimui ir perreguliavimui; (2) privačių interesų paklausa ES reguliavimo panaikinimui ir perreguliavimui; (3) Komisijos reguliavimo politikos ir idėjų dėl reguliavimo politikos pasiūla ir (4) instituciniai suvaržymai, taikomi pasiūlai ir paklausai ES teisės aktų leidybos procese.

Reguliavimo paklausa: tarpvyriausybinės derybos

Priėmus Suvestinį Europos aktą (SEA), ES narių vyriausybės vieningai pritarė vieningos rinkos sukūrimui. Šis bendras sutarimas dėl reguliavimo panaikinimo projekto Europos mastu kilo iš naujo ideologinio kompromiso, atsiradusio XX a. devintojo dešimtmečio viduryje (Kameron, 1992; Garrett, 1992). Viena vertus, britų konservatorių vyriausybė, vadovaujama Margaret Thatcher, vieningą rinką vertino kaip būdą britų reguliavimo panaikinimo modeliui perkelti į kontinentinę Europą. Kita vertus, XX a. devintojo dešimtmečio pradžioje žlugus Mitterrand'o „socializmo vienoje šalyje" eksperimentui, Prancūzijos socialistų vyriausybė vieningą rinką vertino kaip būdą Europos pramonės konkurencingumui ir galiai prieš Jungtines Valstijas bei Japoniją didinti. Prancūzų ir kitoms socialistų vyriausybėms ES vidaus prekybos liberalizavimas ir nacionalinių rinkų reguliavimo panaikinimas buvo neišvengiamas blogis laukiant ilgalaikės naudos iš žemesnių sandorių kaštų ir didesnės masto ekonomijos. Kitais žodžiais tariant, supratus, kad vieningos rinkos projektas yra Pareto efektyvus, kolektyvinės veiklos rezultatai persveria išlaidas (žr. Moravcsik, 1991, 1993). Todėl ES vyriausybės sutarė deleguoti Komisijai užduotį pasiūlyti vieningos rinkos sukūrimo planą.

Lygiagrečiai reguliavimo panaikinimo vieningoje rinkoje projektui, socialistų vyriausybės pasisakė ir už ES aplinkos bei socialines politikas ir siekdamos šio tikslo stengėsi įtraukti jų nuostatas į Suvestinį Europos aktą. Tačiau kaip aiškina Scharpfas (1996, 1997b), bendras pritarimas lengviau pasiekiamas dėl su „produktais" susijusių reglamentų nei dėl su „procesu" susijusių standartų. Produkto reglamentai yra standartai, reguliuojantys prekės ar paslaugos pakuotę, ženklinimą ir pardavimą (pavyzdžiui, ekologinės pakuotės taisyklės, techniniai standartai ir produktų saugumo standartai), o proceso reglamentai yra standartai, reguliuojantys prekių ar paslaugų gamybos procesą (pavyzdžiui, darbo sąlygų ir darbo santykių taisyklės). Turtingesnės valstybės (pavyzdžiui, Skandina-

8.2 SCHEMA. Tarpvyriausybinės derybos dėl produkto ir proceso reglamentų



Pastaba. SN – susitarimo nebuvimo privalumai; Ž = bendri žemi standartai; A = bendri aukšti standartai.

Šaltinis – pritaikyta iš Scharpfo (1996).

vijos šalys) dažniau turi aukštesnius produktų ir proceso standartus, o neturtingesnės valstybės (tokios kaip Pietų Europos šalys) turi žemesnius produkto ir proceso standartus. 8.2 schema iliustruoja, kaip turtingos ir neturtingos valstybės išdėlioja savo prioritetus bendrų ES produktų ir proceso standartų atžvilgiu.

Kalbant apie produktų taisykles, tiek turtingos, tiek neturtingos šalys pageidauja, kad ES priimtų standartus, kurie jau egzistuoja jų viduje: taigi klestinčios valstybės pageidautų aukštesnių bendrų standartų, o neturtingos šalys – žemų bendrų standartų. Tačiau tiek turtingos, tiek neturtingos šalys pageidautų pasiekti ES susitarimą dėl bet kokio standarto (aukšto ar žemo), negu kad nebūtų bendrų standartų (pavaizduota kaip „sutarimo nebuvimas" 8.2 schemoje). Jei nebūtų susitarta dėl bendrų standartų, šalyse narėse ir toliau galiotų skirtingos nacionalinės taisyklės, o tai trukdytų vieningos rinkos funkcionavimui produkto atžvilgiu, kadangi kiekviena valstybė neįsileistų į savo rinką produktų, neatitinkančių jos privalomų vidaus standartų (Majone, 1993a, 1996). Susidarius tokiai situacijai, vyriausybės gali susitarti deleguoti darbotvarkės nustatymo galias Komisijai, pasiūlyti tinkamiausius standartus visai ES bei nustatyti

kvalifikuotos balsų daugumos reikalavimą balsuojant Taryboje, kad lengviau būtų pasiektas susitarimas ir taip būtų išspręsta konkreti suderinimo problema. Todėl Komisija pasiūlė vieningoje rinkoje nustatyti palyginti aukštus vartotojų apsaugos ir ekologinės pakuotės bei ženklinimo standartus, kuriuos šalys su žemesniais standartais buvo pasirengusios priimti, kadangi joms priimtinesni buvo aukštesni standartai nei bendrų standartų nebuvimas (Egan, 2001). Todėl šių klausimų srityje „lyderiai" sugebėjo tempti paskui save „atsiliekančiuosius" (Héritier, 1994; Héritier *et al.*, 1996; Sbragia, 1996; Liefferink ir Andersen, 1998).

Proceso reguliavimo srityje susiklostė visai kitokia situacija – turtingos ir neturtingos narės teikia priešingus prioritetus. Turtingos valstybės, kurios dažniausiai turi aukštus proceso standartus (pavyzdžiui, darbo rinkos taisyklės, ginančios darbuotojus etatų mažinimo atveju), norėtų, kad jų standartai būtų taikomi visoje ES. Nesusitarus dėl bendrų taisyklių, valstybės, kuriose taikomi žemesni standartai, galėtų pasiūlyti žemesnius darbo kaštus ir šitaip pritrauktų investicijų iš turtingesnių valstybių. Tokios reguliavimo konkurencijos rezultatas, kaip teigė turtingesnių šalių narių socialistų partijos, būtų „socialinis dempingas", kadangi turtingesnės valstybės būtų priverstos žeminti savo standartus iki neturtingų šalių lygio, kad išliktų konkurencingos. Tačiau turtingos valstybės narės pageidautų, kad nei būtų pasiekta susitarimo dėl bendrų proceso standartų, nei sutarta dėl bendrų žemų standartų, kadangi susitarimo nebuvimas leistų joms išlaikyti savo aukštus standartus ir konkuruoti produktyvumo srityje. Tuo tarpu neturtingos valstybės su santykinai žemais darbo rinkos standartais pageidautų, kad nebūtų pasiekta susitarimo nei dėl bendrų aukštų standartų, nei dėl bendrų žemų standartų taikymo. Bendri aukšti standartai verstų šias šalis nares didinti jų gamybos sąnaudas nekeliant jų produktyvumo lygio ir tai lemtų didesnį nedarbą, o bendri žemi standartai pakenktų jų konkurenciniam pranašumui. Bendrų proceso standartų nebuvimas leistų šioms šalims pasiūlyti pigesnes gamybos sąnaudas, kad galėtų pritraukti kapitalą. Taigi optimalus šių klausimų rezultatas tiek turtingoms, tiek neturtingoms šalims yra „susitarimo nebuvimas": egzistuojančios nacionalinės darbuotojų teisių „reguliavimo įvairovės" pripažinimas; ir daugelio valstybių narių pasipriešinimas sprendimų Taryboje priėmimui kvalifikuota balsų dauguma šiais klausimais (Lange, 1993; Golub, 1996b, 1996c; Héritier, 1996).

Reguliavimo paklausa: privatūs interesai ir europliuralizmas

Nepritardami šiam „tarpvyriausybiniam" požiūriui, kiti mokslininkai pabrėžia privačių (nevalstybinių) suinteresuotų grupių vaidmenį skatinant Europos integraciją ir darant įtaką ES politikos formavimui (Sandholtz ir Stone Sweet, 1997). Šiuo požiūriu, ES reguliavimo politikos formavimosi įvairovę lemia skirtingas verslo suinteresuotų grupių ir visuomeninių interesų grupių įtakos ES politikos procese intensyvumas. Kaip aptarėme 7 skyriuje, verslo interesų grupės yra geriau organizuotos ES lygmenyje nei aplinkosaugos specialistų, vartotojų grupės ar profesinės sąjungos. Tam egzistuoja trys priežastys. Pirma, dėl „kolektyvinio veiksmo logikos" (žr. 7 skyrių) verslo interesų grupės, galinčios gauti konkrečios naudos iš ES politikos proceso, turi geresnes galimybes surinkti išteklius iš savo narių ES lobistinei veiklai nei visuomeninės interesų grupės, galinčios gauti tiktai „išsklaidytą naudą" iš ES politikos proceso. Antra, kaip numato pozityviosios reguliavimo teorijos (žr. aukščiau) daugiapakopėse politinėse sistemose, verslo interesų grupės turi tam tikrą paskatinimą remti reguliavimo politikas aukštesniame lygmenyje – jos supranta, kad turi geresnių galimybių daryti įtaką politikos formavimo procesui aukštesniame lygmenyje nei jų oponentai. Tačiau verslo interesų grupės irgi pageidautų skatinti reguliavimo konkurenciją tarp skirtingų žemesnio lygio režimų, kad palengvintų žemyn nukreiptą spaudimą nacionalinėms reguliavimo priemonėms (Dunleavy, 1997). Trečia, verslo interesų grupės norėtų ES sistemoje reguliavimo politikos formavimo procesą pašalinti iš nacionalinio lygmens: kur korporatyvizmas yra reguliavimo politikos formavimo dominuojantis stilius (Streeck ir Schmitter, 1991).

Pagal tokį aiškinimą verslo interesų grupės, veikdamos per Europos pramonininkų apskritą stalą (ERT) ir kitas tarptautines verslo asociacijas, darė didelę lobistinę įtaką, kad Komisija pritartų vieningos rinkos programai, o nacionalinės vyriausybės ją patvirtintų (Sandholtz ir Zysman, 1989; Cowles, 1995). Be to, verslo interesų grupės pageidavo toleruoti aukšto lygio bendrų produktų standartų reglamentavimą, kadangi šie standartai yra pigesni nei proceso standartai, jie mažina rinkos iškraipymus ir leidžia europietiškais produktais prekiauti Šiaurės Amerikos bei Japonijos rinkose. Dėl proceso standartų esti priešinga situacija: verslininkai iš turtingesnių šalių pageidavo, kad jų standartai būtų pažeminti, nes tai padidintų jų konkurencingumą, o verslo grupės iš mažiau turtingų šalių bai-

minosi, kad dėl ES taisyklių šioje srityje gali atsirasti naujų gamybos sąnaudų. Todėl ERT bei Europos pramonininkų ir darbdavių konfederacijų sąjunga (UNICE) pritarė tiktai savanoriškiems proceso reglamentavimams, kaip darbo laiko ir įmonių tarybų direktyvose.

Tačiau šis Stiglerio aiškinamas reiškinys – verslo interesų grupių veikiamas ES reguliavimo procesas – nėra baigtas. Komisija yra daugiapartinė institucija (žr. 6 skyrių) ir socialistų partijoms priklausantys Komisijos nariai (ypač socialinių reikalų ir aplinkos srityse) aktyviai stengėsi įtraukti profesinių sąjungų judėjimus ir aplinkosaugos specialistų bei vartotojų grupes į ES politikos formavimo procesą kartu su jų veiklos finansavimu iš ES biudžeto (žr. 7 skyrių). Analogiškai socialistų vyriausybės Taryboje (ypač iš valstybių, turinčių aukštus produkto standartus) nuolat rėmė Komisijos bandymus palaikyti direktyvas, suderinančias produktų standartus, kaip yra Socialinėje chartijoje. Dėl to Europos profesinių sąjungų konfederacija dalyvavo preliminariose teisės aktų leidybos derybose su UNICE pagal Sutartį dėl socialinės politikos. Be šio korporatyvizmo elemento Europos mastu, vargu ar Komisija būtų pasiūliusi, o valstybės narės būtų pritarusios keletui esminių su procesu susijusių direktyvų po Mastrichto sutarties pasirašymo: dėl vaiko priežiūros atostogų, darbo laiko ir įmonių tarybų (Falkner, 1996, 1997; Pollack, 1997b).

Reguliavimo pasiūla: politikos verslumas, idėjos ir sprendimų formavimas

Politikos rezultatas tai ne tik vyriausybių ar suinteresuotų grupių paklausa. Politiką lemia ir politikos pasiūlos įvairovė – Briuselyje Komisija inicijuoja politikos idėjas ir formuoja politikos procesą. Dėl daugelio priežasčių politikų pasiūla ne visada atitinka paklausą. Pirma, Komisijos instituciniai interesai skiriasi nuo vyriausybių institucinių interesų. Kaip ir kiekviena biurokratinė institucija, Komisija pageidauja didinti savo galias ir prestižą politikos formavimo procese, ir kai tos galios Komisijai yra suteikiamos (pvz., inicijuoti reguliavimo politikas), pastaroji turi tam tikrą pasirinkimo laisvę, kaip jomis pasinaudoti (žr. 2 skyrių). Antra, kaip politinis klausimas formuojamas, gali lemti tai, kaip veikėjai suformuoja, atnaujina ir elgiasi su savo politikos prioritetais (Tversky ir Kahneman, 1981; Riker, 1986; Majone, 1989). Kontroliuodama politikos inicijavimą, Komisija gali formuoti politinius klausimus taip, kaip, jos nuomone, labiausiai užtikrintų paramą

teisės aktų leidybos procese. Abu šiuos teiginius sudėjus, Komisija tampa „politikos verslininke" (Kingdon, 1984): pasirenka tas politikas, kurios palaiko jos interesus; apriboja galimų pasirinkimų skaičių vyriausybėms; nuolat daro spaudimą ir derasi tol, kol pasiekia norimų rezultatų; įtraukia kitus veikėjus į politikos procesą, kad šie skatintų nepritariančias vyriausybes pritarti jos siūlymams (žr. Peters, 1992, 1994; Richardson, 1996; Cram, 1997; Majone, 1996, p. 74–78, Young ir Wallace, 2000).

Pavyzdžiui, Baltojoje knygoje, skirtoje *vidaus rinkos sukūrimui*, Komisija pasiūlė naują derinimo metodą. Tai buvo ypatinga „kultūrinė programa" – mainų taisykles imta derinti pagal naują metodą (mainų taisyklės buvo koncentruotos į eksportą orientuotose pramonės šakose); nustatytas abipusis nuosavybės teisių pripažinimas (ir taikomas tiktai keletui ūkio šakų, tokioms kaip finansinės paslaugos ir tam tikros profesijos); šių taisyklių taikymą užtikrina nacionalinės administracijos (Fligsten ir Mara-Drita, 1996). Be to, remdamasi Cecchini'o pranešimu dėl *Ne Europos išlaidų* (Cecchini *et al.*, 1998), Komisija išaiškino, jog Baltojoje knygoje pateikti pasiūlymai būtų naudingi visoms šalims narėms: taigi tai buvo Pareto efektyvus projektas. Tokiu būdu Komisija sugebėjo įveikti Taryboje susidariusią aklavietę dėl vieno iš pirminių Romos sutarties tikslų įgyvendinimo (žr. Garrett ir Weingast, 1993; Dehousse ir Majone, 1994; Pierson, 1996). Panašiai, prižiūrėdama vieningos rinkos veiklą, ir plėsdama ES konkurencijos taisyklių taikymą daugeliui įvairių komunalinių paslaugų įmonių (Schmidt, 1998), Komisija buvo labai aktyvi.

Panašią istoriją galima papasakoti apie pasiektą pažangą perreguliavimo politikose, kuriose tarpvyriausybinės derybos ar verslo grupių lobizmas nebūtų suformavę ES politikų, jei nebūtų remtasi Komisijos darbotvarkės nustatymu ir strategijomis (žr. Cram, 1993). Aplinkosaugoje Komisija siūlė įvesti aukštus standartus ir aplinkosaugos interesų grupes įtraukė į ES sprendimų priėmimo procesą, kad pagerintų savo prestižą tarp „žaliųjų" šalių narių ir įgytų daugumos palaikymą Europos Parlamente (žr. Eichener, 1997; Héritier, 1997; Lenschow, 1997; Pollack, 1997b) bei europiniame lygmenyje kūrė naują politikos struktūrą „tęstinumo" ir „sąlyginumo" sampratų atžvilgiu (Lenschow ir Zito, 1998; Strøby-Jensen, 2000). Darbuotojų teisių ir darbuotojų konsultavimo klausimais Komisija pasiūlė „socialinį dialogą", kaip sąmoningą būdą išvengti nesutarimo Taryboje (Rhodes, 1995; Falkner, 1996, Stroby-Jensen, 2000). Darbuotojų sveikatos ir saugos srityje Komisija sąmoningai palaikė mokslinės ekspertizės naudojimą komitologijos sistemoje (žr. 2 skyrių). Tai suteikė tam tikro

patikimumo pasiūlymams, kurių priešingu atveju daugelis šalių narių ir verslo grupių būtų nepanorę palaikyti (Eichener, 1997). Nediskriminavimo srityje Komisija pasirinko tinkamą laiką daryti spaudimą, kad būtų pasiektas pritarimas bendro nediskriminavimo direktyvai (ekstremaliai dešiniajai Austrijos laisvės partijai patekus į Austrijos koalicinę vyriausybę). Tokie rinkimai Austrijoje vertė kitas šalis nares remti siūlomus naujus teisės aktus, jei šios nenori būti nepalankiai lyginamos su naująja Austrijos valdžia, išreiškusia savo paramą siūlomai priemonei.

Apibendrinus, reikšdama paramą novatoriškiems politikos tinklams ir interesų derinimo mechanizmams bei kontroliuodama ekspertizės vykdymą ir nacionalinių vyriausybių informavimą, Komisija surado būdų, kaip priversti prieštaraujančią Tarybą veikti. Héritier (1997) tai pavadino „gudriu politikos formavimu".

Instituciniai suvaržymai: teisės normos ir politinė struktūra

ES reguliavimo politikų paklausa ir pasiūla nevyksta neinstitucinėje aplinkoje. Politikos mokslų šiuolaikinės „naujosios institucinės" teorijos politikos rezultatus aiškina remdamosi tuo, kaip institucijos varžo, formuoja ir nukreipia politinę elgseną (žr. March ir Olsen, 1989). Šie požiūriai yra linkę pasiskirstyti į dvi stovyklas: „institucinį racionalų pasirinkimą" (pvz., Shepsle, 1989; Tsebelis, 1994) ir „istorinį institucionalizmą" (pvz., Thelen ir Steinmo, 1992). Tačiau šios abi stovyklos daro daug vienodų prielaidų dėl sąveikos tarp institucijų ir veikėjų prioritetų bei dėl institucinio pasirinkimo, ir todėl yra daug artimesnės viena kitai nei tradicinės racionalaus pasirinkimo ir struktūrinės-funkcionalistinės teorijos (Hall ir Taylor, 1996). Vis didesnis skaičius ES ekspertų, aiškindami ES politikos rezultatus ir sekdami bendra politikos mokslų mada, pasitelkia šias dvi naująsias institucines teorijas (žr. Pollack, 1996; Jupille, 2004).

Iš institucinio racionalaus pasirinkimo perspektyvos, ES teisės aktų leidybos proceso taisyklių variacijos lemia skirtingus politikos rezultatus (žr. 3 skyrių). Ten, kur būtinas Tarybos vieningumas, lemia tai, kad, pavyzdžiui, per konsultacijas bet kuri šalis narė gali vetuoti siūlymą dėl politikos, jei šis jai nepatinka. Tačiau darbotvarkės nustatymo galia priklauso Komisijai, ir netgi mažiausiai už integraciją pasisakančios valstybės narės dažnai yra pasirengusios svarstyti politinius pokyčius, kurie yra šiek

tiek labiau integraciniai nei *status quo* (ES reguliavimo nebuvimas). Ir jei Komisija pasiūlo politines priemones, kurios mažiausiai už integraciją pasisakančioms valstybėms narėms yra priimtinesnės nei esama padėtis, vieningumo taisyklės nepriveda prie „mažiausio bendrojo vardiklio" rezultatų (Garrett, 1992, 1995b; Tsebelis ir Garrett, 1996). Be to, taikant bendradarbiavimo procedūrą (o dabar – bendro sprendimo procedūrą), kai būtina kvalifikuota balsų dauguma Taryboje, o Europos Parlamentas turi galingą valdžią teisės aktų leidybos procese, Komisija ir Europos Parlamentas gali būti „sąlyginiai darbotvarkės nustatytojai" (Tsebelis, 1994). Jei Tarybos dauguma prioritetą teikia Komisijos ar Europos Parlamento pasiūlymui, o ne *status quo*, mažuma negalės blokuoti pritarimo. Tai šiek tiek paaiškina, kodėl ES sugebėjo priimti perreguliuojančias politines priemones sveikatos ir saugos bei su procesu susijusių aplinkosaugos standartų srityse, kurios nebūtų buvusios priimtos pagal vieningumo taisykles (žr. Golub, 1996b, 1996c; Weale, 1996; Gehring, 1997; Pollack, 1997a; Andersen ir Rasmussen, 1998).

Kita vertus, istorinio institucionalizmo šalininkai linkę sutelkti dėmesį ties ES sistemos struktūrinėmis savybėmis ir atsirandančia „priklausomybe nuo kurso". Pavyzdžiui, Piersono (1996) požiūriu, kadangi vyriausybės yra perrenkamos kas ketveri metai, jos yra linkusios pasirinkti trumpalaikius horizontus. Komisija, priešingai, gali laikytis ilgalaikės perspektyvos. Be to, kadangi skirtingos politinės partijos laimi nacionalinius rinkimus, nacionalinės vyriausybės Taryboje neturi stabilių politinių prioritetų, todėl nustatant sprendimų priėmimo taisykles ir suteikiant galias Komisijai, Taryba negalvoja apie ilgalaikes perspektyvas. Tai paaiškina, kodėl vyriausybės nesugebėjo numatyti, kaip Komisija ir Europos Parlamentas sugebėjo panaudoti kvalifikuotos balsų daugumos taisykles, kad pasiektų rezultatus, kurie nebuvo numatyti, kai vyriausybės priėmė Suvestinį Europos aktą. Taikydamas panašią logiką, Bulmeris teigia, kad skirtingos politikos sritys turi skirtingas „politikos logikas" (Bulmer, 1994; Armstrong ir Bulmer, 1998, p. 43–64). Pavyzdžiui, egzistuoja skirtingos normatyvinės programos, susijusios su skirtingais politikos klausimais: bendrosios rinkos projektas yra „visuotinė nauda", o aplinkosaugos standartai turėtų būti kuo tikslesni (žr. Jachtenfuchs, 1995). Kitas argumentas, panašus į ansktyvąją neofunkcionalistų politikų persiliejimo teoriją, teigia, jog Europos Sąjungai prisiėmus atsakomybę už reguliuojamus proceso standartus, ji tapo visuomenės lūkesčių ir lobizmo dėmesio objektu, tikintis, kad reguliavimas bus išplėstas bei pradėtas taikyti ir produktų standartams.

Išvada: neoliberalizmas pasitinka socialinę rinką

Vieninga rinka iš esmės Europoje pakeitė valdymo procesą. Prekių, paslaugų ir kapitalo gamybos paskirstymo bei mainų taisyklės šiuo metu daugiausiai nustatomos Europos Sąjungoje ir tai sukūrė ypatingą reguliavimo režimą Europoje, nes apjungia neoliberalų reguliavimo panaikinimą ir socialinės rinkos perreguliavimą.

Vieningos rinkos programa daro galingą įtaką reguliavimo panaikinimui. Abipusis pripažinimas ir naujas derinimo metodas, kartu su ES konkurencijos politikos priemonėmis, lėmė tarifų suvaržymų panaikinimą tarp ES valstybių narių ir daugumos Europos ekonomikos sektorių liberalizavimą. Nacionalinės vyriausybės daugiau nebegali taikyti prekybos suvaržymų, valstybės pagalbos ar specialių darbo licencijų, kad apsaugotų savo pramonės šakas nuo kitų ES valstybių narių įmonių konkurencijos. Todėl Skandinavijoje ir Prancūzijoje vieningos rinkos programa – tai neoliberalaus projekto pergalė (žr., pvz., Grahl ir Teague, 1990).

Nepaisant to, vieningoje rinkoje egzistuoja svarbūs perreguliavimo elementai. Nacionalinio produkto standartų suderinimo tikslas – gauti efektyvius politikos rezultatus Europos viešųjų interesų naudai. Vietoje to, kad būtų panaikintos prekėms ir paslaugoms taikomos taisyklės, ES patyrė ypatingą sėkmę nustatydama ES produkto standartus (tokius, kaip automobilių išmetamųjų dujų normas) ir daugeliu atvejų šie naujieji ES standartai yra aukštesni nei daugumoje valstybių narių.

Antra, *proceso standartų* suderinimo tikslas – gauti perskirstomuosius politikos rezultatus. Šie reglamentai neperskirstė išteklių tiesiogiai paimdami juos iš vienos grupės (mokesčiais) ir atiduodami kitai (per viešąsias išlaidas). Nepaisant to, ES gamybos procesų reglamentai turėjo netiesioginį perskirstymo poveikį – taikant rinkliavas gamintojams, apsaugant aplinkosaugos rėmėjų, vartotojų, darbuotojų vertybes ir interesus bei kitus išsklaidytus interesus. Šių taisyklių perskirstomasis poveikis reiškė, kad gamintojų grupės ir centro dešiniosios politinės partijos mobilizavo savo jėgas, siekdamos užkirsti kelią suderinimui ES mastu. Tačiau tuose teisės aktų leidybos procesuose, kur egzistavo kvalifikuotos balsų daugumos reikalavimas, ir dėl to, kad Komisiją rėmė centro kairioji dauguma Europos Parlamente, šios prieš reglamentavimą nukreiptos jėgos nesugebėjo užkirsti kelio naujų „perskirstymo koalicijų" pakartotiniam sukūrimui Europoje. Tokia situacija susidarė darbuotojų sveikatos ir saugos bei daugelio su procesu susijusių aplinkosaugos reglamentų srityje.

Tose srityse, kur buvo būtinas vieningas balsavimas, Taryboje susidarė priešinga situacija – centro dešiniųjų vyriausybės ir verslo grupės galėjo blokuoti bendrų ES proceso standartų priėmimą (pvz., darbuotojų teisių ir darbo santykių klausimais). Tačiau Komisija pasinaudojo verslo strategijomis, tokiomis kaip savanoriškų susitarimų ir darbo bei verslo interesų skatinimas ES rėmuose, kad užkirstų kelią teisės aktų vetavimui. Galutiniai teisės aktai privalo būti neovoliuntaristiniai (o ne griežto derinimo), kad Taryba jiems pritartų. Nepaisant to, šios taisyklės padėjo apibrėžti reguliavimo režimą ES, kuris iš pagrindų skiriasi nuo neoliberalizmo. Šis režimas nustato naujas teises ir galias išsklaidytoms interesų grupėms ir uždeda papildomas rinkliavas (ypač multinacionalinėms) Europos įmonėms.

Nors socialdemokratija atsidūrė stagnacijoje nuo XX a. devintojo dešimtmečio vidurio iki pabaigos, tačiau socialdemokratai ir jiems atstovaujančios interesų grupės išliko galinga jėga Europoje, ir įgauna vis stipresnį teisinį statusą ES (žr. 6 skyrių). Prieštaraudama Stiglerio teorijai, Komisija nustatė reguliavimą tiek gamintojų, tiek išsklaidytų interesų grupėms. Kadangi kai kurie Komisijos generaliniai direktoratai yra glaudžiai susiję su transnacionalinio verslo interesais, kitus „veikia" aplinkosaugos, vartotojų ir profesinių sąjungų grupės ES. Be to, Europos Parlamentui įgyjant daugiau galių ES teisės aktų leidybos procese, šios grupės gali efektyviau paremti savo interesus. Galiausiai XX a. paskutinio dešimtmečio pabaigoje rinkėjai visoje Europoje balsavo už vyriausybes, kurios žadėjo tarpininkauti dėl prekybos liberalizavimo įtakos nacionalinėms gerovės valstybėms.

ES reguliavimo režimas – tai galingas suvaržymas, taikomas vietos gerovės koalicijoms. Tačiau pranešimai, kad Briuselis bando įvesti „socializmą pro galines duris" arba kad Europos Sąjunga skatina Europos „socialinės rinkos" modelio baigtį, yra smarkiai perdėti.

9 SKYRIUS

IŠLAIDŲ POLITIKA

Viešųjų išlaidų ir perskirstymo teorijos
Europos Sąjungos biudžetas
Bendra žemės ūkio politika
Sanglaudos politika
Kitos vidaus politikos
ES išlaidų politikų aiškinimas
Išvada: susietų gerovės sandorių komplektas

Lyginant su nacionalinėmis politinėmis sistemomis, ES galios per mokesčius ir viešąsias išlaidas paskirstyti išteklius tarp individų ir valstybių yra ribotos. ES biudžetas sudaro apie vieną procentą ES BVP. Tačiau valstybėms narėms, žemdirbiams, regionams, valstybėms ir privačioms organizacijoms arba atskiriems piliečiams, gaunantiems lėšų iš ES biudžeto, išmokamos absoliučios sumos yra gana didelės, ir kažkas kažkur Europos Sąjungoje turi apmokėti šias išmokas. Kad suprastume, kaip ES išlaidų politika yra formuojama, ir „kas, ką ir kodėl gauna", pirmiausia apžvelgsime keletą bendrųjų teorijų apie viešuosius finansus ir perskirstymą.

Viešųjų išlaidų ir perskirstymo teorijos

Viešųjų finansų analizė paprastai pradedama nuo Musgrave's (1959) garsiosios tripakopės viešųjų išlaidų tikslų tipologijos:

- *Paskirstymas (arba efektyvumas)* – valstybė išlaidas dažnai naudoja rinkos mechanizmo nesėkmėms šalinti (žr. 8 skyrių), ir tai atlieka siekdama remti viešuosius interesus, o ne gauti „laimėtojus" ir „pralaimėtojus".
- *Perskirstymas* – visiškai priešingai nei paskirstymo tikslo atveju, viešosios išlaidos yra skirtos specialiam tikslui, t.y. perskirstyti išteklius iš vienos piliečių ar vietovių grupės – kitai, pvz., per „progresyvinius mokesčius" – socialinės apsaugos išlaidas ir subsidijas neturtingiems regionams.

- *Stabilizavimas* – viešosios išlaidos taip pat naudojamos makroekonominiams tikslams pasiekti, kaip, pavyzdžiui, sumažinti nedarbo, infliacijos lygius ir padidinti produktyvumą arba paklausą (didinti gerovės išlaidas) arba pasiūlą (didinti išlaidas švietimui, mokymui, tyrimams ir infrastruktūrai).

Kaip matyti iš 9.1 lentelės, viešosios išlaidos sudaro didžiąją BVP dalį visame Vakarų pasaulyje ir siekia beveik 50 procentų Europos Sąjungoje. Viešosios išlaidos, išreikštos BVP procentais, paprastai yra didesnės Europos Sąjungoje nei kitose OECD šalyse, įskaitant JAV ir Japoniją. Tačiau ES viduje egzistuoja labai ryškūs skirtumai tarp šalių narių statistikų: skirtumas tarp vyriausybės išleidžiamos mažiausios BVP dalies (Airija) ir didžiausios dalies (Švedija) siekia beveik 16 procentų. Plačiąja prasme, turtingesnės valstybės labiau nei mažiau turtingos yra linkusios didesnę BVP dalį skirti viešajam sektoriui. Nors per praėjusį dešimtmetį viešosios išlaidos, išreikštos BVP procentais, sumažėjo visoje ES (išskyrus Portugaliją ir Liuksemburgą), kadangi vyriausybės stengėsi riboti viešąsias išlaidas, norėdamos arba atitikti makroekonominius kriterijus ryšium su ekonomine ir pinigų sąjunga (žr. 10 skyrių), arba jų išlaidų mažinimas įėjo į gerovės valstybės reformas. Daugelyje šalių narių viešosios išlaidos išaugo bendrąja prasme, tačiau jų augimas buvo lėtesnis nei BVP augimas. Todėl viešosios išlaidos naujose narėse nėra smarkiai žemesnės nei senosiose 15 ES šalių narių.

Tradicinis valstybės perskirstymo galių augimas, didinant valstybės išlaidas, yra paaiškinamas kaip normatyvinis: siekiant didesnės lygybės (pvz., Marshall, 1950; Rawls, 1971). Vadovaujantis žymia Esping-Anderseno (1990) klasifikacija, skirtingi normatyviniai projektai sukūrė tris skirtingus „gerovės kapitalizmo pasaulius":

- *liberalų* režimą, kuriame „priemonių patikrinimas" yra naudojamas siekiant nustatyti, ar asmenys turi teisę į išmokas ir ar teisės yra pažymėtos (kaip Jungtinėse Valstijose);
- *korporatyvistinis (arba krikščionių demokratų)* režimas, kai valstybė teikia socialinį draudimą, išmokos visų pirma yra skirtos šeimai, o bendras perskirstymo poveikis yra menkas (kaip Vokietijoje, Prancūzijoje ir Italijoje);
- *socialdemokratinis* režimas, kai išmokos paprastai yra „visuotinės", valstybė užima rinkos vietą daugelyje sričių, o perskirstymo poveikis yra didžiulis (kaip Skandinavijos šalyse).

9.1 LENTELĖ. Viešosios išlaidos ES ir kitur 1994–2004 m. laikotarpiu

	BVP/žmogui (eurais, PGS)			Viešosios išlaidos % nacionalinio BVP		
	1994	2004	augimas, %	1994	2004	pokytis
Austrija	19 660	27 580	40,3	57,4	51,0	-6,4
Belgija	18 510	26 570	43,5	53,3	49,7	-3,6
Kipras	13 130	19 690	50,0	n/d	n/d	-
Čekija	n/d	15 880	-	44,8	46,1	+1,3
Danija	19 210	27 700	44,2	61,6	56,4	-5,2
Estija	5 260	11 020	109,5	n/d	n/d	-
Suomija	16 149	24 910	54,3	62,9	50,8	-12,2
Prancūzija	17 890	25 770	44,0	54,9	54,1	-0,8
Vokietija	18 520	24 940	34,7	49,0	48,6	-0,4
Graikija	11 340	18 700	64,9	49,9	46,6	-3,3
Vengrija	7 900	13 970	76,8	60,3	48,2	-12,1
Airija	14 350	30 590	113,2	44,3	35,1	-9,2
Italija	17 670	23 960	35,6	54,5	47,9	-6,6
Latvija	4 530	9 530	110,4	45,8	44,9	-0,9
Lietuva	4 740	10 800	127,8	37,3	35,0	-2,3
Liuksemburgas	28 120	46 560	65,6	44,5	46,3	+1,8
Malta	n/d	17 450	-	n/d	n/d	-
Nyderlandai	18 460	26 900	45,7	53,6	48,2	-5,3
Lenkija	n/d	10 920	-	54,9	47,2	-7,7
Portugalija	11 070	17 100	54,5	46,0	46,1	+0,1
Slovakija	7 740	11 970	54,7	59,0	45,2	-13,8
Slovėnija	10 670	17 420	63,3	n/d	n/d	-
Ispanija	13 420	21 770	62,2	47,3	39,1	-8,2
Švedija	17 980	25 700	42,9	70,9	58,6	-12,3
Jungtinė Karalystė	16 960	27 080	59,7	45,0	43,0	-2,0
ES15	17 060	25 210	47,8	51,3	48,0	-3,2
ES25	-	22 940	-	n/d	n/d	-
Jungtinės Amerikos Valstijos	25 080	34 650	38,2	36,5	35,7	-0,8
Norvegija	20 090	32 940	64,0	54,1	48,7	-5,4
Kanada	19 630	30 510	55,4	49,7	40,1	-9,6
Šveicarija	22 970	29 410	28,0	n/d	n/d	-
Japonija	20 370	25 580	25,6	35,2	38,1	+2,9
Rumunija	n/d	7 460	-	n/d	n/d	-
Bulgarija	4 540	7 450	64,1	n/d	n/d	-
Turkija	n/d	6 230	-	n/d	n/d	-

Pastaba: PGS – perkamosios galios standartas (paaiškina nacionalinių kainų lygių skirtumus), n/d – nėra duomenų.

Šaltinis – Eurostato statistika apie BVP žmogui pagal PGS, OECD duomenys apie viešąsias išlaidas.

Kiekviename iš šių modelių perskirstymas yra pateisinamas kaip nelygybės mažinimo būdas (Wilensky, 1975; Heidenheimer *et al.*, 1990). Skirtumas tarp šių modelių yra susijęs su lygybe, kurią jie yra užsibrėžę pasiekti.

„Fiskalinio federalizmo" teorija visų pirma yra normatyvinė (Oates, 1972, 1999). Pagal šią teoriją kuo mažiau suvaržymų yra taikoma vyriausybei makroekonominės politikos kūrimo atžvilgiu (kadangi pinigų politika yra centralizuota), tuo labiau centrinė (federalinė) valdžia turėtų jausti pagrindinę atsakomybę už makroekonominę stabilizaciją, pavyzdžiui, naudoti centrinį biudžetą, kad sušvelnintų paklausos šokus (žr. 10 skyrių). Šalių vyriausybės, priešingai, turėtų būti atsakingos už valstybės paslaugų teikimą ir pajamų perskirstymą savo jurisdikcijos ribose, atsižvelgdamos į savo rinkėjų konkrečius politinius prioritetus. Centrinei valdžiai perėmus perskirstymo funkcijas iš nacionalinių vyriausybių, bendras gerovės lygis nukristų, kadangi centrinė valdžia vietoje konkrečiai šaliai pritaikytų politikų vykdytų bendrą vienodą išlaidų politiką visoje ES (žr. Weingast, 1995). Nepaisant to, decentralizuotas valstybės išlaidų mechanizmas gali lemti neigiamus išorės efektus (pavyzdžiui, situacija, kuomet vienos vietovės valstybės prekes suvartoja kitoje vietovėje gyvenantys žmonės) bei mokesčių konkurenciją tarp gerovės režimų (siekiant pritraukti investicijas) (Break, 1967). Fiskalinė decentralizacija irgi reiškia, kad našta teikti universalias valstybės paslaugas (iš kurių naudos gauna kiekvienas nepriklausomai nuo pajamų) neproporcingai tenka neturtingiausiems regionams. Taigi daugumoje federalinių sistemų centrinės valdžios biudžeto lėšos yra panaudojamos regioninei nelygybei mažinti.

Vis dėlto perskirstymo politikos augimas taip pat gali būti paaiškintas pozityvia teorija (žr. Mueller, 1989, p. 445–465). Daugumos sprendimų, priimamų demokratinėje valstybėje, rezultatas yra toks, kad ištekliai iš mažumos perkeliami daugumai. Kadangi piliečių, gaunančių mažas pajamas, yra daugiau nei gaunančių dideles, vyriausybės turėtų siekti taikyti progresyvinius mokesčius ir gerovės programas neturtingiesiems (Meltzer ir Richard, 1981). Kadangi vidutinis rinkėjas demokratinėje sistemoje yra gerokai neturtingesnis nei vidutinis turtuolių elito narys nedemokratiškoje visuomenėje, todėl demokratinės valstybės dažnai turi aukštesnius mokesčius ir didesnes viešąsias išlaidas nei nedemokratinės sistemos (Acemoglu ir Robinson, 2001; Boix, 2003). Kadangi pagrindinis rinkėjas (pagrindinėse rinkiminėse apygardose) kur kas geriau gyvena nei vidutines pajamas gaunantis asmuo – ypač šalyse, kur rinkėjų aktyvumas yra žemas, todėl politinės partijos palaiko išlaidų programas, kurios yra neproporcingai palankios vidurinei klasei (žr., pvz., Stigler, 1970; Tullock, 1971).

Be to, balsuojant už biudžetą, įstatymų leidėjams lengviau padidinti vyriausybės išlaidas nei jas sumažinti. Jei vyriausybės išlaidos lieka nepakitusios, pokytis viešųjų išlaidų struktūroje reikš, kad kai kurios socialinės grupės laimės kitų sąskaita. Tačiau jei biudžetą galima padidinti, išteklius galima paskirstyti taip, kad kiekvienas gautų bent kažkokią naudą (žr. 8.1 schemą ankstesniajame skyriuje). Pavyzdžiui, įstatymų leidėjai, išrinkti kaimo rinkimų apygardose, gali balsuoti už socialinės gerovės programas, skirtas miesto neturtingiesiems, o įstatymų leidėjai iš miesto rinkimų apygardų savo ruožtu balsuoja už socialinės gerovės programas, skirtas žemdirbiams. Tokia „prekyba balsais" lemia valstybės išlaidų padidinimą ir valstybės deficito augimą (žr. Weingast *et al.*, 1981).

Tačiau biudžeto didinimą gali riboti instituciniai mechanizmai. Pirma, subalansuoto biudžeto taisyklė, kaip siūlo „subalansuoto biudžeto pataisa" Jungtinėse Valstijose ir viršutinė išlaidų riba ES, neleidžia didinti išlaidų nedidinant pajamų (Akrill, 2000a). Jei pajamų negalima padidinti, jis gali būti keičiamas tik tuo atveju, jei atimamos išlaidos iš vienos programos (piliečių grupės) ir atiduodamos kitai. Antra, jei biudžetas turi būti patvirtintas vieningai, kaip yra daugiamečių biudžeto paketų ES atveju, bet kuris sprendimus priimantis asmuo gali vetuoti siūlomą pakeitimą, pagal kurį ištekliai būtų perskirstyti iš jo rėmėjų. Dėl šių dviejų institucinių suvaržymų kiekvienas įstatymų leidėjas gali reikalauti, kad jo rėmėjų įnašai į biudžetą tiksliai atitiktų jų gaunamą kompensaciją. Ši kompensacija gali būti dvejopo pobūdžio: tiesioginės išmokos iš išlaidų programų („šalutiniai mokėjimai") ir netiesioginės išlaidos iš kitų nei išlaidų programų.

Pagal Olsono (1965) kolektyvinio veiksmo teoriją (žr. 7 skyrių) skirtingos interesų grupės susiduria su skirtingais stimulais organizuodamos išmokų iš vyriausybės gavimą. Socialinės programos išmokos dažnai yra koncentruotos, o sąnaudos – išsklaidytos. Pavyzdžiui, žemės ūkio subsidijų išmokos kiekvienam atskiram žemdirbiui yra kur kas didesnės nei sąnaudos, tenkančios kiekvienam atskiram vartotojui ar mokesčių mokėtojui. Taigi greičiau žemdirbiai sieks daryti lobistinę įtaką vyriausybėms ir finansuoti politines kampanijas, siekdami užsitikrinti subsidijas žemės ūkiui, nei vartotojų grupės bandys užkirsti kelią šių subsidijų mokėjimui. Be to, ne visoms grupėms taip lengva susiburti. Dėl išteklių ir informacijos stokos mažas pajamas gaunantiems piliečiams dažnai yra nepakankamai atstovaujama politiniame procese, o gydytojai ir pensininkai turi daugiau galių. Taigi viešųjų išlaidų programos dažnai yra naudingos gerai organizuotoms ir koncentruotoms mažumoms priešingai nei neorganizuotoms mažumoms ir išsisklaidžiusioms daugumoms.

Trumpai tariant, valstybės išlaidos yra esminė vyriausybės atsakomybė ir jos visų pirma naudojamos ištekliams perskirstyti iš vienos visuomenės grupės kitai. Nominalia verte perskirstymo politikos tikslas yra sumažinti nelygybę visuomenėje, bet realybė dažnai yra visiškai kitokia. Kas laimi iš perskirstymo politikos, priklauso nuo politinių sprendžiančiųjų asmenų interesų, organizuotų interesų grupių politinės jėgos ir biudžeto sprendimų priėmimo institucinių taisyklių.

Europos Sąjungos biudžetas

Nuo Romos sutarties pasirašymo ES laikosi penkių biudžeto taisyklių (Begg ir Grimwade, 1998, p. 59–60):

- *Vieningumas:* visos įplaukos ir išlaidos privalo būti įtrauktos į vieną biudžetą.
- *Metų principas:* įplaukos ir išlaidos privalo būti numatomos ir priimamos metų pagrindu.
- *Pusiausvyra:* įplaukos visuomet privalo būti lygios išlaidoms (subalansuoto biudžeto taisyklė).
- *Universalumas:* biudžeto įplaukos negali būti priskiriamos konkretiems išlaidų straipsniams.
- *Konkretumas:* kiekvienas išlaidų straipsnis turi turėti konkretų tikslą.

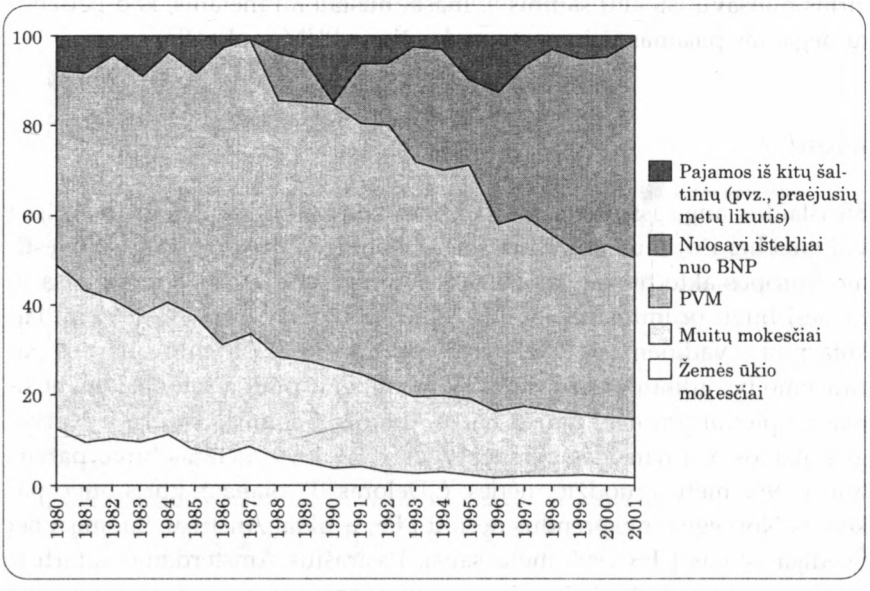
Nuo 1988 metų Taryba tvirtina ES biudžetą, pagrįstą daugiametėmis finansinėmis perspektyvomis, kuriame nustatoma biudžeto bendra „aukščiausia leistina riba" nuo ES valstybių narių bendrojo nacionalinio produkto (BNP), pajamų struktūra ir įvairių išlaidų straipsnių santykinis dydis. Tikslios pajamų ir išlaidų sumos biudžete nustatomos metams kelerių metų perspektyvų rėmuose.

Pajamų ir nuosavų išteklių sistema

ES biudžetas yra finansuojamas iš ES keturių „nuosavų išteklių" šaltinių:

- *Žemės ūkio produktų išlyginamojo mokesčio rinkliavos* – šis mokestis taikomas trečiųjų šalių žemės ūkio produkcijai pagal bendrą žemės ūkio politiką (BŽŪP).
- *Muitai* – bendrieji muitų tarifai ir kiti mokesčiai, taikomi importui iš trečiųjų šalių.

9.1 SCHEMA. ES nuosavų išteklių santykinė sudėtis, 1980–2001 m. (proc.)



Šaltinis – Europos Komisija (2000a).

- *Pridėtinės vertės mokestis* (PVM) – suderinto tarifo mokestis, taikomas visose valstybėse narėse, kuris negali viršyti 1% ES BNP.
- *Įnašai nuo BNP* – pagrįstas valstybių narių BNP, kurių tikslas – padengti skirtumą tarp planuojamų išlaidų ir pajamų, gautų iš kitų trijų šaltinių.

9.1 schemoje pavaizduoti šių pajamų šaltinių balanso pokyčiai nuo 1980 iki 2001 metų, kuomet įnašai nuo BNP siekė beveik 50 procentų įplaukų 2001 metų biudžete. 1970 metais Taryba nustatė, kad trys pirmieji ištekliai privalo pakeisti senąją Europos Sąjungos finansavimo sistemą, kai biudžetas buvo finansuojamas iš ES valstybių narių tiesioginių įnašų, priklausomų nuo jų atitinkamų BNP. Valstybės narės tikėjosi, kad pajamų iš importo mokesčių ir PVM pakaks ES išlaidoms padengti, tačiau dėl dviejų veiksnių tai buvo neįmanoma. Pirma, ES tapo grynąja eksportuotoja XX a. devintajame dešimtmetyje, pajamos iš žemės ūkio produkcijos ir kitų prekių importo mokesčių smuko. Antra, XX a. paskutinio dešimtmečio pradžioje ES biudžetas augo tolygiai ES BNP procentui (žr. toliau). Todėl

Komisija pasiūlė sugrąžinti nacionalinių vyriausybių BNP įnašus („ketvirtas nuosavų išteklių šaltinis"). Įnašai nustatomi metams, kad padengtų negautas pajamas iš importo mokesčių ir PVM mokesčio.

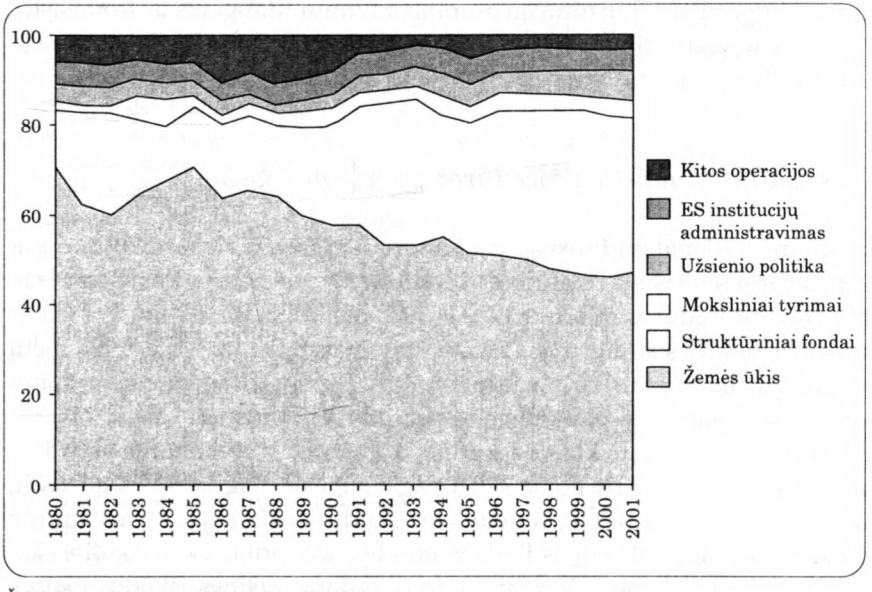
Išlaidos

ES išlaidos auga išsiplėtus jos politinei kompetencijai ir kaip reakcija į vidinius bei išorinius pokyčius. Pagal vieningos rinkos planą ir Suvestinio Europos akto nustatytas naująsias kompetencijas, 1988 metų vasario mėnesį buvo priimtos naujos finansinės perspektyvos 1988–1992 m. laikotarpiui – vadinamasis "Deloras I" planas. Po Mastrichto sutarties pasirašymo bei atliktų pasiruošimų ekonominei ir pinigų sąjungai bei būsimai ES plėtrai priimant naujas nares Austriją, Suomiją, Švediją ir Norvegiją, naujosios finansinės perspektyvos 1993–1999 metams buvo patvirtintos 1992 metų gruodžio mėnesį („Deloras II" planas), kuris buvo pakeistas Norvegijai nusprendus nestoti į ES, ir tiktai Austrijai, Suomijai bei Švedijai įstojus į ES 1995 metų sausį. Pasirašius Amsterdamo sutartį ir pradėjus įgyvendinti ekonominę ir pinigų sąjungą, numatant naujos pasaulinės prekybos sutarties pasirašymą ir laukiant ES plėtros į Vidurio ir Rytų Europą, biudžeto paketas 2000–2006 metams buvo priimtas Berlyno Europos vadovų taryboje 1999 metų kovą („Darbotvarkė 2000" planas).

ES išlaidų sudėtis smarkiai pasikeitė nuo XX a. devintojo dešimtmečio. Pagrindiniai du išlaidų straipsniai yra BŽŪP ir struktūriniai fondai. „Deloras I" siūlymų paketas padvigubino išlaidas struktūriniams fondams, siekdamas įgyvendinti ekonominės ir socialinės sanglaudos tikslą, ir reformavo BŽŪP išlaidas. „Deloras II" siūlymų paketas tęsė šią strategiją, tik dar įtraukė naują Sanglaudos fondą, kaip dalį socialinės ir ekonominės sanglaudos biudžeto, ir toliau laipsniškai mažino BŽŪP skiriamą biudžetą. Darbotvarkė 2000 toliau mažino išlaidas BŽŪP, nors lėčiau nei buvo siūloma Komisijos iš pradžių, ir stabilizavo išlaidas sanglaudai tame pačiame lygyje, koks buvo numatytas 1993–1999 metų biudžeto plane (apytikriai 0,46 procento ES BNP).

Todėl, kaip matyti 9.2 schemoje, išlaidos BŽŪP nukrito nuo beveik 70 procentų ES biudžeto 1980 metais iki 47 procentų 2001 metais, tačiau išlaidos struktūrinei ir sanglaudos politikai per tą patį laikotarpį išaugo nuo mažiau kaip 11 procentų ES biudžeto iki daugiau nei 34 procentų. 2000–2006 biudžete numatytos išlaidos žemės ūkio ir sanglaudos politikai sudaro 79 procentus. Likusi dalis yra paskirstoma taip: apytikriai 7 procentai ki-

9.2 SCHEMA. ES išlaidų santykinė sudėtis, 1980–2001 m. (procentinė išraiška)



Šaltinis – Europos Komisija (2000a).

9.2 LENTELĖ. ES biudžetas, finansinė perspektyva 2000–2006 m. (milijonai eurų)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bendra žemės ūkio politika	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660
Struktūriniai fondai	32045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170
Kitos vidaus politikos	5 900	5 950	6 000	6 050	6 100	6 150	6 200
Užsienio politika	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610
ES administravimas	4 560	4 600	4 570	4 800	4 900	5 000	5 100
Rezervai	960	900	650	400	400	400	400
Kompensacijos	–	–	–	–	–	–	–
Parama rengiantis narystei	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
Iš viso	91 995	93 385	93 805	93 005	91 465	90 795	90 260
Išlaidos, % ES BNP	1,13	1,12	1,13	1,11	1,05	1,00	0,97
Išlaidų aukščiausia riba, % ES BNP	1,13	1,12	1,18	1,19	1,15	1,13	1,13

* pagal 1999 metų kainas.

Šaltinis – Europos Komisija (2000a).

toms vidaus politikoms (daugiausia moksliniams tyrimams ir vystymuisi), 5 procentai užsienio politikai (daugiausia humanitarinei ir vystymosi paramai), 5 procentai ES institucijų administravimui (daugiausiai Komisijai), 3 procentai pasirengimo narystei paramai (Vidurio ir Pietryčių Europos valstybėms) ir 1 procentas yra pervedamas į ES biudžeto rezervą.

Kasmetinė biudžeto procedūra: „piniginės galia"

Tradicinė parlamentų funkcija yra kontroliuoti finansinius išteklius, o Europos Parlamentas įgavo apribotą biudžeto kontrolės teisę dėl kasmetinio biudžeto procedūros reformų 1970 ir 1975 metais. Ši procedūra yra išdėstyta 272 Sutarties straipsnyje. Tačiau kaip matyti 9.3 lentelėje, 1993 metų tarpinstituciniame susitarime tarp Tarybos, Europos Parlamento ir Komisijos buvo apibrėžtas praktinis šios procedūros taikymas.

Tarybai buvo suteiktas paskutinis žodis dėl „privalomųjų išlaidų", t. y. išlaidų, kurias privaloma skirti pagal sutartis. Pagrindinė šių išlaidų dalis yra nustatyta BŽŪP, o nedidelis išlaidų kiekis kyla iš tarptautinių sutarčių. Tarybai ir Europos Parlamentui bendrai priklauso paskutinis žodis dėl „neprivalomųjų išlaidų", kurias sudaro metinės išlaidos ekonominei ir socialinei sanglaudai ir didžioji dalis – kitoms vidaus politikoms (pavyzdžiui, moksliniams tyrimams, švietimui ir finansinės paramos programoms, skirtoms europinio lygmens interesų grupėms (žr. 7 skyrių).

Sutartis dėl Konstitucijos Europai, jei ji bus ratifikuota, panaikintų skirtumą tarp privalomų ir neprivalomų išlaidų ir taip padidintų EP įtaką priimant metinį biudžetą.

Priešingai nei Tarybos vieningumo reikalavimas tvirtinant programinio laikotarpio sandorius, metinio biudžeto patvirtinimui užtenka kvalifikuotos balsų daugumos Taryboje ir visų Europos Parlamento narių absoliučios balsų daugumos (žr. 3 skyrių apie balsavimo taisykles Europos Parlamente ir Taryboje). Galutiniame etape Europos Parlamente yra lengviau patvirtinti galutinį biudžetą nei jį atmesti, mat kad biudžetui būtų pritarta, reikia visų Europos Parlamento narių absoliučios balsų daugumos plius trys penktadaliai posėdyje dalyvaujančių narių balsų, o biudžetas gali būti atmestas, jei tam pritaria absoliuti visų Europos Parlamento narių dauguma ir du trečdaliai posėdyje dalyvaujančiųjų.

Biudžetą parengia Komisijos Biudžeto generalinis direktoratas, dėl jo tariamasi Europos Parlamento Biudžeto komitete, Nuolatinių atstovų (KOREPERO) Biudžeto komitete ir Biudžeto taryboje (susidedančioje iš nacionalinių finansų ministerijų ministrų pavaduotojų).

9.3 LENTELĖ. Kasmetinis biudžeto ciklas

Biudžeto procedūros etapas	272 straipsnio paskutiniai terminai	1993 m. tarpinstitucinės sutarties grafikas (ankstesnių metų)
Europos Parlamento-Tarybos-Komisijos dialogas dėl biudžeto prioritetų	–	balandžio
Komisija pateikia preliminarų biudžeto projektą Tarybai	Rugsėjo 1	Birželio 15
Europos Parlamento-Tarybos taikinimo susirinkimai dėl privalomųjų išlaidų	–	Liepos pabaiga
Europos Parlamento-Tarybos taikinimo susirinkimas prieš Tarybos pirmąjį svarstymą	–	Birželis–liepa
Tarybos pirmasis svarstymas–Biudžeto projekto priėmimas KBD	Liepos 31	Liepa
Biudžeto projektas ir Tarybos pozicija siunčiami Europos Parlamentui	Spalio 5	Rugsėjo pradžia
Europos Parlamento pirmasis svarstymas – *absoliučia balsų dauguma siūloma pakeisti neprivalomas išlaidas*	Lapkričio 19	Spalio pabaiga
Europos Parlamento-Tarybos taikinimo susirinkimas prieš Tarybos antrąjį svarstymą	–	Lapkričio vidurys
Tarybos antrasis svarstymas *atmesti arba pritarti Europos Parlamento siūlomoms pataisoms KBD*	Gruodžio 4	Lapkričio pabaiga
Europos Parlamento antrasis svarstymas – *patvirtinti biudžetą absoliučia visų balsų dauguma + 3/5 posėdyje dalyvaujančiųjų balsų* – *atmesti biudžetą absoliučia visų balsų dauguma + 2/3 posėdyje dalyvaujančiųjų balsų*	per 15 dienų	Gruodžio vidurys
Paskutiniai terminai naujo biudžeto sudarymui	Sausio 1 (biudžetinių metų)	Sausio 1 (biudžetinių metų)

Pastaba: KBD (kvalifikuotos balsų daugumos) ir absoliučios balsų daugumos apibrėžimai yra pateikti 3 skyriuje.

Šaltinis – Europos Komisija (2000a).

Šioje procedūroje kiekviena institucija turi savų interesų: Komisija – remti tolesnę Europos integraciją ir apginti ją remiančias grupes; Taryba – remti nacionalinius interesus ir nacionalinius rinkėjus; Europos Parlamentas – remti integraciją ir politikos programas, didinančias jo galią ES sistemoje (žr. 2 ir 3 skyrius). Tarp šių interesų kylantys konfliktai sprendžiami trišaliu dialogu tarp Europos Parlamento-Komisijos-Tarybos bei taikant Europos Parlamento-Tarybos taikinimo procedūrą.

Europos Parlamentas naudojo savo ribotas *veto* teises, kad gautų nuolaidų iš Komisijos ir Tarybos pridėdamas biudžeto eilutes kaip pakaitalą teisės aktų inicijavimo teisės neturėjimui (žr. 3 skyrių). Pavyzdžiui, priimant 1995 metų biudžetą Europos Parlamentas privertė Tarybą patvirtinti padidintas išlaidas švietimui ir mokymui, kurias Taryba sumažino per pirmąjį ir antrąjį svarstymus (Laffan, 1997, p. 80–81).

Tačiau Europos Parlamento galias riboja Europos Parlamento nedalyvavimas finansinių perspektyvų sandoriuose, teisės keisti privalomas išlaidas neturėjimas ir ribotas bendras ES biudžetas nacionalinėms išlaidoms. Taigi Europos Parlamento absoliuti perskirstymo galia yra silpna palyginti su nacionaliniais parlamentais Europoje ir JAV Kongresu.

Bendra žemės ūkio politika

Žemės ūkio politika gali atrodyti nereikšminga lyginant su užsienio politika ar ekonomikos būkle. Tačiau bendrai žemės ūkio politikai (BŽŪP) skiriama daugiausiai ES lėšų, nes tai buvo pirma tikrai viršnacionalinė ES politika. Kai kurios valstybės narės vis dar yra romantiškai prisirišusios prie kaimo visuomenės, o ES visuomenės vis labiau rūpinasi maisto sauga ir gyvūnų teisėmis. Todėl BŽŪP formavimas ir reforma įgyja didelę politinę svarbą.

BŽŪP tikslai ir vykdymas

Romos sutartis paskelbė BŽŪP pagrindine Europos Ekonominės Bendrijos politika. Sutarties 33 straipsnis nurodė šiuos pagrindinius tikslus:

a) didinti žemės ūkio gamybą skatinant techninę pažangą ir užtikrinant racionalią žemės ūkio produkcijos gamybą bei optimalų išnaudojimą gamybos veiksnių, būtent, darbo;
b) užtikrinti pakankamą žemdirbių gyvenimo lygį, būtent, didinant žemės ūkio veikla užsiimančių asmenų individualiąsias pajamas;
c) stabilizuoti rinkas;
d) užtikrinti žemės ūkio produktų tiekimą; ir
e) užtikrinti, kad žemės ūkio produktai vartotojus pasiektų ne pernelyg didelėmis kainomis.

Šie tikslai apima visus tris Musgrave's (1959) valstybės išlaidų tikslus: d) ir e) tikslai susiję su išteklių *paskirstymu* siekiant užtikrinti žemės ūkio produktų tiekimą kainomis, kurių rinka pati negalėtų pasiekti XX a. septintojo dešimtmečio Europoje; b) susiję su išteklių *perskirstymu*, „socialinės gerovės politika žemdirbiams"; o a) ir c) tikslai susiję su rinkos *stabilizacija*, kai pasiūlos ir paklausos valdymas leidžia kontroliuoti infliaciją, užtikrinti užimtumą žemės ūkyje ir didinti gamybą žemės ūkio sektoriuje.

1960 metų birželį Komisija pateikė pasiūlymus, kaip šiuos tikslus galima būtų įgyvendinti laikantis trijų „pagrindinių principų":

- *Vieninga rinka* – pašalinimas kliūčių laisvam žemės ūkio produkcijos judėjimui tarp valstybių narių.
- *Bendrijos preferencija* – pirmenybė turėtų būti teikiama EB produkcijai.
- *Finansinis solidarumas* – politika turėtų būti finansuojama bendromis Bendrijos lėšomis, o ne kiekvienos atskiros valstybės narės.

1962 metais po užsitęsusių derybų valstybės narės susitarė dėl praktinio šių principų įgyvendinimo taikant tris priemones, apsaugosiančias valstybių narių žemdirbių tiekiamos žemės ūkio produkcijos kainas:

- Apsauga nuo žemų kainų Bendrijos rinkoje – supirkti produktų perteklių iš žemdirbių, išmokant lėšas iš Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo (EŽŪOGF), kai kainos krinta žemiau sutartos „garantuotosios kainos" Europos rinkoje.
- Apsauga nuo žemų importuojamų produktų kainų – įvesti kvotas importui ir mokesčius (mokamus į EŽŪOGF sąskaitą) importuojamai žemės ūkio produkcijai, jei pasaulinės kainos krinta žemiau sutartos kainos.
- Subsidijos siekiant žemos eksportuojamos produkcijos kainos – įvesti kompensacijas (išmokamas iš EŽŪOGF) už žemės ūkio produkcijos eksportą, kai pasaulinės kainos krinta žemiau sutartos kainos.

Šitaip buvo suformuota netiesioginės paramos žemdirbiams sistema, už kurią mokėjo Europos mokesčių mokėtojai per ES biudžetą ir Europos vartotojai per antkainį importuotiems žemės ūkio produktams.

Problemos, susijusios su BŽŪP

Priėmus BŽŪP, Europa negalėjo apsirūpinti dauguma žemės ūkio produktų. Tačiau žemės ūkio gamybai stabilizavusis ir Europai tapus žemės ūkio

produkcijos eksportuotoja, BŽŪP kainų palaikymo mechanizmas sukėlė keletą susijusių problemų:

- garantuotosios kainos skatino perprodukciją ir gamyba augo greičiau nei paklausa, todėl susidarydavo „vyno ežerai" ir „grūdų kalnai";
- šio produkcijos pertekliaus saugojimas BŽŪP biudžetui kainavo papildomas išlaidas;
- per daug intensyvus ūkininkavimas ir per didelis herbicidų, pesticidų ir dirbtinių trąšų naudojimas smarkiai pakenkė aplinkai;
- daugiausiai pajamų išeidavo stambiesiems ūkininkams (kurie daugiau uždirbdavo, nes daugiau pagamindavo), o smulkiesiems ūkininkams labiausiai reikėjo paramos socialinei gerovei;
- kvotos ir mokesčiai importui sukėlė daug prekybinių ginčų ir trukdė pasaulinės laisvosios prekybos žemės ūkio produktais plėtrai;
- subsidijos eksportui mažino pasaulines kainas, iškraipė žemės ūkio rinkas trečiojo pasaulio šalyse, ir šitaip prisidėjo prie pasaulinės plėtros problemų.

Pirminiai tikslai buvo įgyvendinti, tačiau paskirstymo funkcija tapo nebereikalinga, kadangi atvira rinka galėjo aprūpinti prekėmis už mažas kainas, o išteklius perskirsčius žemdirbiams, kai kurie žemdirbiai tapo turtingesni už kitus (ir turtingesni nei daugelis kitų sektorių darbuotojų). Negana to, daugiau nebereikėjo stabilizuoti rinkų ir nors BŽŪP gaudavo vis daugiau piniginių lėšų, jos nauda Europos mokesčių mokėtojams ir smulkiesiems žemdirbiams sumažėjo, ir dėl to padidėjo pasaulinės žemės ūkio produkcijos rinkos iškraipymas. Šitaip XX a. paskutinio dešimtmečio pradžioje BŽŪP jau nebebuvo tokia, kokia ji buvo iš pat pradžių. Vartotojų ir ekologų grupės, kelių valstybių narių vyriausybės ir daugybė užsienio šalių vyriausybių pareikalavo reformų.

BŽŪP reforma: naujos (gerovės) politikos rūšies kryptimi

1992 metais ES valstybės narės susitarė dėl pirmosios stambios BŽŪP reformos, kurios projektą parengė ir derybas dėl jo vedė žemės ūkio taryba, kuriai vadovavo Ray MacSharry, Airijos žemės ūkio komisaras. MacSharry plane buvo numatęs keturis pagrindinius politikos pakeitimus:

- Tam tikruose sektoriuose mažinti kainas – garantuotos javų ir jautienos kainos per trejus metus buvo sumažintos atitinkamai 29 bei

15 procentų ir smarkiai priartintos prie pasaulinės rinkos kainų (vėliau kainos buvo sumažintos vaisiams ir daržovėms).

- Palaikyti tiesioginį žemdirbių pajamų lygį – buvo įvesta tiesioginių mokėjimų žemdirbiams sistema (šalia kainų palaikymo priemonių), kad kompensuotų kainų mažinimus konkrečiuose ūkio sektoriuose.
- Atidėjimo principas – pagal šią naujai įvestą sistemą žemdirbiams, dirbantiems tam tikruose sektoriuose (ypač auginantiems javus), ir tam tikruose regionuose, buvo mokama, jei jie palikdavo savo žemę pūdymui (už „žemės atidėjimą") vietoj to, kad augintų joje javus, kuriuos ES turėtų nupirkti.
- Papildomos priemonės – buvo priimtos naujos paramos programos, skirtos kaimų plėtrai, ekologiškai švariai žemdirbystei, dirbamos žemės apsodinimui miškais ir ankstyvam žemdirbių išėjimui į pensiją skatinti.

1997 metų liepą žemės ūkio komisaras Franzas Fischleris atskleidė pasiūlymus dėl tolesnės BŽŪP reformos, kad dalį Komisijos biudžeto programinio paketo „Darbotvarkė 2000", skirtų pasiruošti ES plėtrai. Fischleris siūlė išplėsti MacSharry'io reformas: toliau mažinti kainas javų ir jautienos sektoriuose, ir pradėti mažinti kainas pieno, alyvuogių aliejaus ir vyno sektoriuose. Jis taip pat siūlė pakeisti BŽŪP iš kainų palaikymo į pajamų palaikymo politiką. Be to, Fischleris politikoje siūlė stiprinti kitus, ne gerovės tikslus: aplinkosaugą; maisto saugą (po karvių kempinligės krizės) ir gyvūnų gerovę (po visuomenės protestų dėl gyvų gyvulių transportavimo).

Berlyno Europos vadovų taryboje 1999 metų kovą žemės ūkio ministrų ir Komisijos pasiektą susitarimą ypač sušvelnino Prancūzijos ir Vokietijos sandoris dėl naujosios biudžeto struktūros (Akrill, 2000b; Galloway, 2000). Nors pagrindinis Fiscklerio plano elementas liko nepakeistas, o būtent laipsniškas perėjimas nuo kainų palaikymo prie pajamų palaikymo, naujasis susitarimas Prancūzijos reikalavimu užtikrino tolesnį kainų palaikymą pagrindiniams gamintojams (tokiems kaip pieninkyste ir javais užsiimantiems žemdirbiams) ir kainų palaikymo mažinimą mažesniais nei siūlė Komisija tempais.

Nepaisant to, BŽŪP reformų rezultatas – žemės ūkio produkcijos kainas Europos Sąjungoje vis labiau nustato laisvoji rinka. Todėl BŽŪP daugiau nebeatlieka paskirstymo ar rinkos stabilizavimo funkcijų. Vietoje jų BŽŪP siekia dviejų kitų tikslų: pirma, perėjus prie tiesioginio pajamų

palaikymo, perskirstymo funkcija tapo pagrindinė. Kitais žodžiais tariant, BŽŪP tampa liberaliu gerovės valstybės režimu (pagal Esping-Anderseno tipologiją): valstybinės programos finansuojamos iš mokesčių, o ne didesnių kainų vartotojams nustatymo, ir materialinė padėtis tikrinama siekiant nustatyti asmenis, turinčius teisę į socialinės gerovės subsidijas. Šiuo atveju – menkas pajamas gaunantys žemdirbiai.

Antra, „naujoji BŽŪP" siekia koreguoti rinkos defektus, kylančius iš žemės ūkio gamybos (žr. 8 skyrių). Pavyzdžiui, žala aplinkai ir kaimo atsilikimas yra sandorių, vykdomų žemės ūkio produkcijos rinkoje, neigiami išoriniai padariniai, o žemės ūkio produkcijos pasiūloje egzistuoja informacijos asimetrija apie maisto kokybę ir saugą, kai vartotojas turi mažiau informacijos nei gamintojas. Rūpindamasi aplinkos apsauga, kaimo plėtra ir maisto sauga, BŽŪP siekia atkurti rinkos išteklių paskirstymo efektyvumą bendrų Europos viešųjų interesų labui, o ne siauram žemdirbių ratui.

Nepaisant to, priėmus BŽŪP ir MacSharry'io reformas, tolesnė BŽŪP reforma gali būti vykdoma tik tuo atveju, jei ES politikos procese žemės ūkio sektoriuje sutaps reikiamos idėjos, interesai ir aplinkybės.

Žemės ūkio politikos formavimas: ar galima sulaužyti geležinį trikampį?

Žemės ūkio politiką kuria „geležinis trikampis", kurį sudaro žemės ūkio ministrai, Komisijos žemės ūkio pareigūnai ir Europos žemdirbių interesai (žr. Daugbjerg, 1999; Pappi ir Henning, 1999).

Visų pirma Žemės ūkio taryba, kuri susitinka bent kartą per mėnesį, yra centrinė sprendžiamoji institucija – Europos Parlamento vaidmuo yra ribotas, kadangi BŽŪP teisės aktai yra priimami konsultavimosi procedūros tvarka (žr. 3 skyrių). Žemės ūkio ministrai paprastai priklauso žemdirbių remiamoms partijoms (pvz., airių Fianna Fail, prancūzų golistai, italų krikščionys demokratai ir bavarų krikščionių socialistų sąjunga) ir/arba atstovauja kaimo regionams (pvz., Bavarijai, Prancūzijos ir Ispanijos kaimo regionams, Didžiosios Britanijos Rytinei Anglijai ir Danijos Jutlandijai). Be to, Žemės ūkio tarybai padeda Specialus žemės ūkio komitetas (SŽŪK), o ne įprastinis Nuolatinių atstovų komitetas (KOREPERAS). SŽŪK yra sudaromas iš nacionalinių žemės ūkio ministerijų atstovų, o KOREPERO nariai paprastai esti karjeros diplomatai.

Finansų ministrai, kurie bendrai paėmus labiau palaiko žemės ūkio subsidijų sustabdymą nei žemės ūkio ministrai, dalyvauja svarstant es-

minius klausimus, susijusius su BŽŪP finansavimu, o vyriausybės vadovai (Europos vadovų taryba) paprastai kviečiami tik svarstant pagrindinius reformos siūlymų paketus. Be to, tarp žemės ūkio ir finansų ministrų dažnai kyla ginčų. Pavyzdžiui, keletą kartų XX a. devintąjį dešimtmetį Vokietijos žemės ūkio ministras (priklausantis Bavarijos krikščionių socialistų sąjungai) nepritarė Vokietijos finansų ministro pasiūlymams dėl laipsniško BŽŪP subsidijų mažinimo.

Antra, žemdirbių interesai yra apsaugomi, nes BŽŪP valdo Komisija. Žemės ūkio komisaras, atsakingas už reformos pasiūlymų ir BŽŪP režimo pakeitimų inicijavimą, visuomet yra iš agrarinės šalies ir dažniausiai priklauso politinei partijai, glaudžiai susijusiai su žemdirbių interesais. Pavyzdžiui, Franzas Fischleris priklauso Austrijos krikščionių demokratų partijai. Žemės ūkio generalinis direktoratas yra didžiausias generalinis direktoratas Komisijoje (žr. 2 skyrių), ir jo nariai daugiausiai yra pareigūnai iš pagrindinių agrarinių valstybių narių (pavyzdžiui, iš Prancūzijos ir Vokietijos), todėl retai yra linkę išklausyti vartotojų, aplinkosaugos ir ekonominių reikalų generalinius direktoratus. Be to, šalia Komisijos, kasdieniu BŽŪP vykdymu rūpinasi žemės ūkio, veterinarijos ir maisto saugos komitetai; šiuos komitetus sudaro „nacionaliniai ekspertai", kurių daugumą skiria ir jie yra atskaitingi nacionalinėms žemės ūkio ministerijoms.

Trečia, žemdirbių interesams tvirtai atstovaujama nacionaliniame ir europiniame lygmenyse (Keeler, 1996). Daugumoje valstybių narių „korporatyvistiniai" santykiai tarp nacionalinių žemdirbių asociacijų ir žemės ūkių ministerijų žemdirbiams užtikrina pagrindinį vaidmenį formuojant nacionalinę žemės ūkio politiką. Europoje žemės ūkio organizacijų konfederacija (COPA) yra daugiausiai išteklių, geriausių specialistų turinti ir labiausiai organizuota iš visų viršnacionalinių sektorinių asociacijų (žr. 7 skyrių).

Kiekvienas šio trikampio elementas turi jam patikėtą interesą ginti kitų interesus: dotacijos žemdirbiams, BŽŪP svarba ES sprendimų priėmimo procese žemės ūkio komisarams ir Žemės ūkio generaliniam direktoratui, Žemės ūkio tarybos nepriklausomybė ir žemės ūkio ministrų vietinių rėmėjų apsauga. Vartotojai, priešingai, turi labai mažai galimybių mobilizuoti savo jėgas šiam geležiniam trikampiui sulaužyti, kadangi BŽŪP sąnaudos kiekvienam atskiram vartotojui ar mokesčių mokėtojui yra mažesnės nei kampanijos prieš BŽŪP organizavimo kaina (Nedergaard, 1995).

Nepaisant to, BŽŪP geležinio trikampio tvirtumą sudrebino dvi aplinkybės. Pirma, socialiniai, ekonominiai ir politiniai pokyčiai Europoje sumenkino žemės ūkio interesų galią. 9.4 lentelėje pavaizduota, kad nuo XX a. aštun-

tojo dešimtmečio žemės ūkio statusas nacionaliniame ūkyje patyrė dramatiškų pokyčių. Laikotarpyje nuo 1970 iki 2000 metų valstybių narių darbo jėgos užimtumo žemės ūkyje procentinė dalis mažėjo nuo daugiau kaip 20 procentų septyniose valstybėse narėse bei 10–20 procentų trijose valstybėse narėse ir nukrito žemiau 10 procentų visose valstybėse narėse, išskyrus dvi (Graikiją ir Portugaliją). Visoje ES vidurkis buvo tik 4,3 procento. Be to, pajamos iš žemės ūkio 2001 metais sudarė tiktai 1,7 procento ES BVP.

Aktyvūs žemdirbiai apytikriai sudarė mažiau nei 5 procentus rinkėjų daugelyje valstybių narių. Tai vertė daugelį žemės ūkio partijų ir partijų, tradiciškai palaikomų kaimo regionuose, tokių kaip krikščionys demokratai, apeliuoti į miesto vidurinės klasės rinkėjus, kurie ir moka už BŽŪP. Suskaičiavus rinkėjus, turinčius „tvirtų žemės ūkio interesų", įskaitant žemdirbius, į pensiją išėjusius žemdirbius, žemdirbių sutuoktinius, žemdirbių vaikus, turinčius balsavimo teisę, ir buvusius žemdirbius, užsiimančius kita profesine veikla, vis dar gali būti 17 procentų rinkėjų kai kuriose valstybėse narėse (Keeler, 1996, p. 129). Šie rinkėjai, atsidūrę tarp vidurinės klasės ir miesto darbo klasės, gali nulemti rinkimų rezultatus. Tačiau XX a. paskutinį dešimtmetį socialistų partijos (daugelyje valstybių narių koalicijoje su žaliųjų partijomis) visoje Europoje laimėjo rinkimus ir socialistai sudarė 50 procentų Santero pirmininkaujamoje Komisijoje. Pirmą kartą socialistai ir netgi žalieji užėmė daug postų žemės ūkio ministerijose, ir šioms partijoms esant valdžioje buvo pradėta mažinti subsidijas žemės ūkiui, didesnį dėmesį skiriant platesniems maisto gamybos klausimams, tokiems kaip žemės ūkio aplinkosauginis tęstinumas ir žemės ūkio produkcijos kokybė. Nepaisant to, dėmesį skiriant valstybės išlaidų mažinimui, siekiant patenkinti ekonominės ir pinigų sąjungos kriterijus, XX a. paskutinį dešimtmetį BŽŪP reforma nebuvo pagrindinis daugelio centro dešiniųjų vyriausybių politinės darbotvarkės klausimų.

Antra, išorinis spaudimas skatino BŽŪP reformas. Reformavimas prasidėjo nuo derybų Bendrojo susitarimo dėl muitų tarifų ir prekybos (GATT) Urugvajaus raundo derybose 1987 ir 1988 metais. Nereformavus Europos žemės ūkio dotavimo sistemos, esminis susitarimas dėl pasaulinės prekybos liberalizavimo būtų neįmanomas. Daugelis ES nepriklausančių valstybių, pasirašiusių GATT, nebuvo pasiruošusios palaikyti ES prekybos liberalizavimo darbotvarkės, o ES ir toliau subsidijavo žemės ūkio produktų eksportą į jų vidaus rinkas. GATT susitarimas galiausiai buvo pasirašytas, ES prekybos ministrams ir valstybės vadovams pažadėjus reformuoti BŽŪP (Patterson, 1997). Buvo skubiai pasiūlytas MacSharry'io reformos planas, o žemės ūkio ministrai spaudžiami patvirtinti reformos paketą.

Panaši situacija buvo susiklosčiusi praeito šimtmečio paskutinį dešimtmetį, artėjant numatytai ES plėtrai į Vidurio ir Rytų Europos valstybes. Viena ES plėtros pasekmių yra tai, jog ES agrarinės paskirties žemės plotas padidėja 50 procentų, o žemės ūkio darbo jėgos padaugėja 100 procentų. Net perėjus nuo kainų palaikymo link tiesioginio pajamų palaikymo, dėl plėtros galiausiai žymiai padidės BŽŪP kaštai (Daugbjerg ir Swinbank, 2004). Kaip rodo 9.4 lentelė, trijose naujose valstybėse narėse – Len-

9.4 LENTELĖ. Žemės ūkio statuso valstybėse narėse pokyčiai, 1970–2000/1 m.

	Žemės ūkio dalis % iš visos darbo jėgos			Žemės ūkio dalis % iš nacionalinio BVP	Didesnių nei 20 hektarų žemės ūkių %
	1970	2000	pokytis	2001	2001
Austrija	18,7	6,1	-12,6	1,3	17,0
Belgija	5,0	1,9	-3,1	1,1	22,6
Danija	11,5	3,7	-7,8	2,3	45,7
Suomija	24,4	6,2	-18,2	0,9	27,3
Prancūzija	13,5	4,2	-9,3	2,2	42,0
Vokietija	8,6	2,6	-6,0	0,9	36,3
Graikija	40,8	17,0	-23,8	6,7	4,4
Airija	27,1	7,9	-19,2	2,5	31,4
Italija	20,2	5,2	-15,0	2,4	6,1
Liuksemburgas	9,7	3,3	-6,4	0,6	45,4
Nyderlandai	4,9*	3,3	-1,6	2,2	20,0
Portugalija	28,6*	12,5	-16,1	2,4	9,3
Ispanija	29,5	6,9	-22,6	3,6	20,3
Švedija	24,4	6,2	-18,2	0,6	37,7
Jungtinė Karalystė	2,4*	1,5	-0,9	0,6	67,7
ES vidurkis 15	–	4,3	–	1,7	18,7
Kipras	–	5,4	–	3,9	–
Čekija	–	5,2	–	1,7	–
Estija	–	7,0	–	3,2	–
Vengrija	–	6,5	–	3,8	–
Latvija	–	14,4	–	3,0	–
Lietuva	–	18,4	–	3,1	–
Malta	–	1,4	–	2,2	–
Lenkija	–	18,7	–	3,1	–
Slovakija	–	6,9	–	1,9	–
Slovėnija	–	9,6	–	2,0	–
Naujos narės	–	13,3	–	3,1	–
JAV	–	2,4	–	–	176,8
Japonija	–	4,2	–	–	2,0

* 1980

Šaltinis – Europos Komisija (2002b).

kijoje, Lietuvoje ir Latvijoje – iki 19 proc. darbo jėgos dirba žemės ūkio srityje. Vis dėlto nepanašu, kad naujosios valstybės narės žemės ūkio klausimais susivienys į vieningą bloką – pavyzdžiui, prieš BŽŪP reformą, kadangi žemės ūkio struktūra ir santykiai tarp žemės ūkio interesų, politinių partijų ir biurokratų šiose valstybėse skiriasi (Sharman, 2003).

Pasirašius GATT sutartį, žemės ūkio ministrai ir COPA galbūt būtų pageidavę atidėti ES plėtrą, norėdami apginti savo interesus, tačiau teisė priimti tokį sprendimą nepriklausė jų kompetencijai. Kadangi tarptautinės prekybos klausimai ar plėtra yra susiję su BŽŪP reforma, buvo nustatytas problemų susiejimas, kuris davė naujų konkrečių stimulų ne žemės ūkio pramonės interesų grupėms taikyti lobizmą, nukreiptą prieš BŽŪP (Coleman ir Tangermann, 1999). Daugeliui pramonės sektorių GATT ir plėtros nauda yra kur kas didesnė nei mobilizavimosi prieš žemdirbių lobizmą nacionaliniu ir Europos mastu sąnaudos. Taigi socialiniai ir ekonominiai interesai, rėmę BŽŪP, buvo mažiau įtakingi nei socialiniai ir ekonominiai interesai, kurie pripažino, kad nereformavus BŽŪP, kils grėsmė jų politiniams tikslams kituose sektoriuose.

Sanglaudos politika

Pagal ES sutartį vienas pagrindinių ES tikslų skatinant „ekonominę ir socialinę sanglaudą" – mažinti atskirų ES regionų ir socialinių grupių skirtumus. Tai klasikinis normatyvinis perskirstymo tikslas. Norint šį tikslą pasiekti, didžiausia per visą gyvavimo laikotarpį ES biudžeto dalis buvo skirta menkiau išsivysčiusiems regionams. Nepaisant to, klausimas, kiek sanglaudos politika yra tikroji gerovės politika ir kiek ji sugebėjo sumažinti socialinius bei ekonominius skirtumus Europoje, išlieka atviras.

Politikos vykdymas

ES turi keturis *struktūrinius fondus:*

- Europos regioninės plėtros fondas (ERPF), įkurtas 1975 metais ir vadovaujamas Regioninės politikos generalinio direktorato.
- Europos socialinis fondas (ESF), įkurtas 1960 metais ir vadovaujamas Užimtumo ir socialinių reikalų generalinio direktorato.

- Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo (EŽŪOGF) Orientavimo skyrius, įkurtas 1962 metais BŽŪP pagrindu ir vadovaujamas Žemės ūkio generalinio direktorato.
- Europos žvejybos orientavimo finansinė priemonė (EŽOFP), priimta 1994 metais ir vadovaujama Žvejybos generalinio direktorato.

1988 metais atlikus struktūrinių fondų reformą, socialinės ir ekonominės sanglaudų politikų valdyme buvo pradėti taikyti keturi pagrindiniai principai:

- *Papildomumo principas* – valstybės narės negali ES ištekliais mažinti nacionalinių išlaidų, skiriamų regioninei plėtrai, todėl ES lėšos keliauja tiesiogiai į regionus ar kontroliuojančias institucijas, o ne per nacionalinius iždus.
- *Partnerystės principas* – politika vykdoma per glaudų Komisijos, nacionalinių vyriausybių ir regioninės valdžios institucijų (kurias kai kuriose valstybėse jas teko įkurti šiam tikslui) bendradarbiavimą, pradedant projektų rengimu ir baigiant jų įgyvendinimu bei išlaidų kontrole.
- *Programavimo principas* – finansavimas skiriamas per daugiametes vystymosi programas.
- *Pagalbos sutelkimo principas* – ES pagalbos priemonės yra sutelktos prioritetiniams tikslams.

1999 metais vėl buvo atlikta struktūrinių fondų reforma, kaip dalis Darbotvarkės 2000 paketo. Vienas reformos aspektų buvo tikslų sukonkretinimas ir sumažinimas iki trijų:

- *1 tikslas*: skatinti plėtros ir struktūrinį reguliavimą menkiau išsivysčiusiuose regionuose, kurių BVP yra mažesnis nei 75 procentai ES vidurkio.
- *2 tikslas*: atlikti struktūrinius pertvarkymus regionuose, kuriuose pramonės, paslaugų ar žvejybos sektoriai išgyvena dramatiškus pokyčius smunkančiuose kaimo bei miesto rajonuose.
- *3 tikslas*: (skirtas regionams, neįeinantiems į 1 ir 2 tikslus) modernizuoti „žmogiškųjų išteklių" infrastruktūrą, pavyzdžiui, švietimo ir mokymo sistemas.

Komisija taip pat įsteigė atskiras „Bendrijos iniciatyvas", kurios taip pat finansuojamos iš struktūrinių fondų. 1999 metais šių iniciatyvų skai-

čius buvo sumažintas iki keturių: planavimas ir bendradarbiavimas tarp pasienio regionų (*Interreg*); kaimo teritorijų plėtra (*Leader*); miestų atgaivinimas (*Urban*) ir tarptautinis bendradarbiavimas kovojant su visų formų diskriminacija bei nelygybe darbo rinkoje (*Equal*).

Šalia struktūrinių fondų, įgyvendinant Mastrichto sutartį, 1994 metais buvo įsteigtas *Sanglaudos fondas*, kuris buvo susijęs su konkrečiu ekonominės ir pinigų sąjungos (EPS) tikslu. Kadangi narystei EPS buvo keliami griežti biudžeto ir fiskaliniai reikalavimai, sudarantys dalį konvergencijos kriterijų (žr. 10 skyrių), Sanglaudos fondo tikslas buvo didinti keturių skurdesnių valstybių narių augimo potencialą: Graikijos, Airijos, Portugalijos ir Ispanijos. Fondas remia dviejų tipų projektus: aplinkosaugą ir transporto bei kitų infrastruktūrų tinklus.

9.5 lentelėje pateikiami duomenys apie paramą, kurią kiekviena valstybė narė gauna pagal 2000–2006 metų sanglaudos politikos biudžetą. Pagrindiniai pagalbos gavėjai yra keturios „sanglaudos valstybės": Graikija, Portugalija, Ispanija ir Airija, mažėjančia įplaukų vienam gyventojui tvarka. Kiti pagrindiniai paramos sulaukę regionai yra Pietų Italija, naujoji Vokietijos *Länder*, Šiaurės Airija ir Šiaurės Anglija, pramoninė šiaurinė ir pietinė kaimo Prancūzija bei Suomijos kaimo regionai.

Panašiai kaip BŽŪP, Komisija siūlė radikalesnę sanglaudos politikos reformą, nei valstybės narės patvirtino Berlyno Europos vadovų tarybos susitikime, kurio metu buvo patvirtintas 2000–2006 metų biudžeto paketas. Komisija baiminosi, kad egzistuojančių politikų nebus įmanoma vykdyti, į ES įstojus dideliam skaičiui palyginti neturtingų regionų. Dėl to Darbotvarkės 2000 projekte Komisija siūlė sumažinti esamų ES gyventojų, gaunančių paramą iš struktūrinių fondų, skaičių iki 35–40 procentų (nepalikti esamų 51 procento pagal 1988–1999 m. programą), kad 1 tikslas turėtų būti skirtas konkurencingumui didinti, 2 tikslas – ekonominiam diversifikavimui, o socialinio fondo išlaidos turėtų būti įtrauktos į ES užimtumo strategiją.

Valstybių narių vyriausybės pritarė kai kuriems siūlymams, tačiau daugiamečio paketo sandorių atveju valstybės, kurių regionai nebegalėtų gauti paramos įvykdžius siūlomas reformas, ypač Airija, siekė ir išsireikalavo nemažą finansinę paramą pereinamuoju laikotarpiu. Kaip matyti 9.5 lentelėje, paketinis susitarimas užtikrino, kad kiekviena šalis narė gautų naudos iš struktūrinės politikos. Vėlesniuoju laikotarpiu reformavus struktūrinių fondų valdymo politikas, 1999 metų birželį vyriausybės nusprendė perimti iš Komisijos autonomines įgyvendinimo galias sanglaudos politikos srityje – politologai tai pavadino šios politikos srities „slenkančia renacionalizacija" (pvz., Sutcliffe, 2000).

9.5 LENTELĖ. Valstybių narių gautos lėšos pagal sanglaudos politiką, 2000–2006 m. (mln. eurų, 1999 m. kainomis)

	Struktūriniai fondai						Bendrijos iniciatyvos						
	1 tikslas	1 tikslas-pereinamas laikotarpis*	2 tikslas	2 ir 5b tikslai-pereinamasis laikotarpis*	3 tikslas	ŽOFI	sanglaudos	Interreg	Urban	Equal	Leader	iš viso (mln. eurų)	iš viso žmogui (eurų)
Graikija	20 961	–	–	–	–	–	3060	568	24	98	172	24883	2370
Portugalija	16 124	2905	–	–	–	–	3300	394	18	107	152	23000	2300
Ispanija	37 774	352	2 553	98	2140	200	11160	900	106	485	467	56205	1423
Airija	1 315	1773	–	–	–	–	720	84	5	32	45	3974	1046
Italija	21 935	187	2 145	377	3744	96	–	426	108	371	267	29656	518
Suomija	913	–	459	30	403	3	–	129	5	68	52	2062	397
Vokietija	19 229	729	2 984	526	4581	107	–	737	140	484	247	29764	363
Jungtinė Karalystė	5 085	1166	3 989	706	4568	121	–	362	117	376	106	16596	278
Prancūzija	3 254	551	5 437	613	4540	225	–	397	96	301	252	15666	266
Švedija	722	–	354	52	720	60	–	154	5	81	38	2186	246
Liuksemburgas	–	–	34	6	38	–	–	7	–	4	2	91	228
Austrija	261	–	578	102	528	4	–	183	8	96	71	1831	226
Nyderlandai	–	123	676	119	1686	31	–	349	28	196	78	3283	207
Belgija	–	625	368	65	737	34	–	104	20	70	15	2038	198
Danija	–	–	156	27	365	197	–	34	5	28	16	828	156
Iš viso	127543	8411	19733	2721	24050	1078	18240	4828	685	2797	1980	212066	564

* Pereinamojo laikotarpio parama teikiama tam tikriems regionams, kurie iki 1999 metų pasiekė tokią ekonominę ir socialinę padėtį, kuri nebepateisino tokio aukšto lygio Bendrijos regioninės pagalbos teikimo laikotarpiu 2000–2006 metais.

Šaltinis – Europos Komisija (2001).

Poveikis: pasiūlos politika su neaiškiais suartėjimo padariniais

Reformų rezultatas – politika, talpinanti savyje perskirstymo ir paskirstymo elementus (plg. Behrens ir Smyrl, 1999; De Rynck ir McAleavey, 2001). Pagal sanglaudos politiką per ES biudžetą pervedamos didžiulės lėšos iš mokesčių mokėtojų, gyvenančių turtingesniuose ES regionuose (Belgijoje, Nyderlanduose, Liuksemburge, Austrijoje, Šiaurės Italijoje, Paryžiaus baseine, Pietų Vokietijoje, Anglijos Pietuose ir Pietų Skandinavijoje) keturioms „sanglaudos valstybėms" (būtent Airijai, Portugalijai, Graikijai ir Ispanijai) bei turtingesnių valstybių skurdesniems regionams (būtent, Pietų Italijai ir Rytų Vokietijai). Daugumoje pagalbą gaunančių regionų iš struktūrinių fondų ir sanglaudos fondo gaunamos lėšos sudaro nuo 3 iki 5 procentų regiono BVP. Kitais žodžiais tariant, egzistuoja tam tikras „fiskalinis federalizmas", pagal kurį fiskalinės lėšos tarp teritorinių vienetų yra pervedamos per centrinį biudžetą.

Sanglaudos politika atneša naudos ne tik neturtingoms valstybėms narėms. Faktiškai 50 procentų ES gyventojų gyvena regionuose, kurie įeina į regionams skirtų tikslų taikymo sferą. Tai ES sanglaudos politikos struktūros rezultatas. Ši politika yra regioninė, nes parama skiriama žemesniame nei valstybė lygyje, o ne grynas fiskalinis federalizmas, kur lėšos būtų pervedamos tarp ES valstybių narių. BVP vienam asmeniui ir pramonės nuosmukio kriterijai irgi sukurti taip, kad kiekviena valstybė narė gali teigti turinti skurdų arba atsilikusį regioną. Vertinant valstybių narių mastu, ES sanglaudos politika yra skirta tiek vidutinių pajamų valstybėms narėms dotuoti, tiek mažų pajamų valstybių narių pragyvenimo lygiui gerinti (panašiai kaip ir dauguma nacionalinių gerovės programų).

Be to, ES sanglaudos politika labiau rūpinasi pasiūlos pusės makroekonomine stabilizacija, o ne „paklausos pusės" pajamų palaikymu. Jei tai būtų klasikinė („keinsiška") gerovės politika, subsidijos būtų skiriamos tiesiogiai mažas pajamas turintiems regionams, šeimoms ar asmenims, kurie galėtų šias lėšas leisti savo nuožiūra. Tokia politika padidintų mažas pajamas uždirbančių grupių perkamąją galią ir prekių bei paslaugų paklausą vieningoje rinkoje. Tačiau vietoje to, sanglaudos ištekliai skiriami visų pirma „infrastruktūriniams" projektams, tokiems kaip transporto ir telekomunikacijų tinklų bei švietimo paslaugų gerinimui. Tokia politika didina efektyvią gamybos veiksnių pasiūlą (žemės, darbo jėgos ir kapitalo) ir kelia pagalbą gaunančių regionų konkurencingumą (ir lyginamąjį pranašumą) vieningoje rinkoje (Leonardi, 1993; Martin ir Rogers, 1996). Kitais žodžiais tariant, pagrin-

dinis sanglaudos politikos tikslas yra regionų *ekonomikų*, o ne regionų *pajamų* suartėjimas (Anderson, 1995; Bufacchi ir Garmise, 1995).

Be to, neaišku, kiek sanglaudos politika sumažino socialinius ir ekonominius skirtumus. Teorinėje plotmėje egzistuoja pagrindinis skirtumas tarp konvergencijos ir divergencijos teorijų (Leonardi, 1993). Viena vertus, pajamų ir ekonomikų suartėjimas gali natūraliai atsirasti laisvojoje rinkoje kapitalui judant ten, kur pigiausia žemė ir darbo jėga (pvz., Krugman, 1991). Kita vertus, ekonominė integracija laisvojoje rinkoje gali lemti nuokrypį: kapitalui judant iš periferijos, kur silpna infrastruktūra ir žema paklausa, į centrą, kur gerai išplėtota infrastruktūra ir didelė investicijų grąža (Myrdal, 1957).

Empirinėje plotmėje nuo 1980 iki 1992 metų BVP skirtumas tarp turtingiausių ir skurdžiausių ES regionų lyginant su ES vidurkiu sumažėjo tiktai 2 procentais (žr. Helgadottir, 1994). Šitaip lėtai vykstant plėtrai, šeši skurdesni regionai ES vidurkį pasiektų po 300 metų! (Cole ir Cole, 1998; p. 296). Tačiau Leonardi (1993, 1995) pastebi, kad suartėjimą matuojant kaip vidutinį nuokrypį nuo visų regionų vidurkio, tarp 1960 ir 1992 metų BVP atžvilgiu įvyko ryškus priartėjimas. Kadangi atrodo, jog Leonardi priima nuokrypio teoriją, jis daro išvadą, kad šis suartėjimas greičiausiai įvyko dėl ES sanglaudos politikos. Kaip jau buvo aptarta, sanglauda nėra susijusi vien su BVP, bet ir su socioekonominių skirtumų mažinimu. Pavyzdžiui, kai kurie regionai, kurių didžiausias BVP, pavyzdžiui, Hamburgas ir Brėmenas, turi didelių socialinių ir ekonominių bei infrastruktūros ir nedarbo problemų (Keating, 1995). Steinle'as (1992) pastebi, kad vieningoje rinkoje konkurencingiausi regionai yra tie, kurių ekonominis išsivystymas yra vidutinio lygio, o Fagerbergas ir Verspagenas (1996) pabrėžia, kad ES sanglaudos politika galėjo padidinti skirtumus tarp tam tikrų svarbių ekonominių kintamųjų, tokių kaip priėjimas prie mokslinių tyrimų ir plėtros išteklių. Galiausiai Rodriguez-Pose (1998) teigia, kad socialinių sąlygų ir socialinės infrastruktūros skirtumai yra pagrindiniai veiksniai, nulemiantys regionų ekonominio gyvenimo skirtumus ir regionų sugebėjimą efektyviai panaudoti ES išteklius skatinant ekonominį augimą.

Sanglaudos politikos formavimas: Komisija, vyriausybės ir regionai

Kaip ir BŽŪP, ES sanglaudos politika vykdoma trišale sąveika tarp pagrindinės teisės aktų leidybos institucijos (Tarybos), pagrindinių Komisijos vadovaujančių narių ir privačių interesų (regioninių valdžios institu-

cijų). Nepaisant to, kitaip nei BŽŪP atveju, šie trys veikėjai neturi abipusiai sustiprinančių interesų. Tai lemia dviejų konkuruojančių politikos logikų atsiradimą, o ne vieningą geležinį trikampį: tarpvyriausybinės derybos Taryboje nacionalinių išlaidų ir išmokų pagrindu; ir strateginis Komisijos bei regionų elgesys siekiant nacionalinių vyriausybių autonomijos susilpninimo (Hooghe ir Keating, 1994).

Išteklių iš struktūrinių fondų kiekį bei tai, kurios valstybės narės gaus didžiausią paramą ir kurie regionai gali pretenduoti į paramą, nustato nacionalinės vyriausybės Taryboje. Įgyvendinant sanglaudos politiką, 90 procentų lėšų išleidžiama per „nacionalines iniciatyvas". Kiekvienos programos laikotarpio pradžioje kiekviena valstybė narė pateikia pasiūlymus Komisijai tokius kaip regionų plėtros planai ar bendri programavimo dokumentai ir jais remiantis Komisijos ir valstybių narių vyriausybės derasi dėl regionų plėtros programų laikotarpiui nuo 2 iki 6 metų, be to, derybose aktyviai dalyvauja suinteresuotos regioninės valdžios institucijos. Programų įgyvendinimą kontroliuoja stebėsenos komitetai, kurie sudaromi iš regionų, valstybių narių vyriausybių ir Komisijos atstovų.

Tačiau valstybės narės neturi visiškos politikos kontrolės, kadangi Komisija įvedė keturis principus, iš kurių kiekvienas jų varžo nacionalinių vyriausybių autonomiją. Pavyzdžiui, „papildomumo" principas keletą valstybių narių privertė pakeisti regioninių fondų valdymo ir paskirstymo apskaitos praktiką; „partnerystės" principas leido Komisijai apeiti nacionalines vyriausybes ir dėl projektų rengimo bei įgyvendinimo derėtis tiesiogiai su regionų atstovais, o keletą valstybių narių paskatino suformuoti naujas regioninės valdžios institucijas. Komisija sukūrė apgalvotą išlaidų ir programų, vykdomų pagal bendrijos iniciatyvas, sistemą. Pagal ją projektus inicijuoja Komisija, o ne valstybės narės, kurių specifinis tikslas yra spręsti visai Europai aktualias problemas.

Susieti šiuo partnerystės principu, subnacionalinių valdžios institucijų atstovai siekė daryti tiesioginį poveikį ES sanglaudos politikai. Briuselyje yra daugiau kaip 200 regioninės ir vietos valdžios institucijų biurų (žr. 7 skyrių), kurie užmezgė tiesioginius neformalius ryšius su Komisijos Regioninės politikos generaliniu direktoratu. Šių generalinių direktoratų vyriausieji pareigūnai paprastai yra iš regionų, gaunančių didelę pagalbą iš struktūrinių fondų, kaip, pavyzdžiui, Ispanijos Baskija, todėl yra susiję su subnacionalinio elito tinklais (žr. Ansell *et al.*, 1997). Be to, Mastrichto sutartimi buvo įkurtas Regionų komitetas, kuris subnacionalinės valdžios institucijų ir asamblėjų atstovams suteikia formalų „konsultavimo" vaidmenį kuriant ir įgyvendinant regioninę politiką (šis vaidmuo labai pa-

našus į Europos Parlamento vaidmenį konsultavimosi procedūroje), bei įteisino vyriausybinių institucijų, esančių žemiau valstybinio lygmens (Loughlin, 1996), tarptautinius kontaktus.

Regionų galimybės dalyvauti ir daryti įtaką ES politikos procesui tarp valstybių narių aiškiai skiriasi. Paprastai regionai iš federalinių valstybių, tokių kaip Vokietija ir Belgija, bei regionai su stipriu identitetu, kaip Ispanijos, Italijos, Prancūzijos ir Jungtinės Karalystės dalys, daro didžiausią įtaką Briuselyje (žr. Conzelmann, 1995; Marks *et al.*, 1996). Nepaisant to, kai kurie autoriai teigia, kad ES regioninė politika prisidėjo prie decentralizacijos ir dekoncentravimo proceso valstybėse, kuriose anksčiau neegzistavo regioninės valdžios institucijų, kaip, pavyzdžiui, Prancūzijoje, Jungtinėje Karalystėje, Portugalijoje, Airijoje ir Graikijoje (Jones ir Keating, 1995; Balme ir Jouve, 1996; Ioakimidis, 1996; Hooghe, 1996b; Nanetti, 1996).

ES gali būti vadinama „regionų Europa", kur regionai pakeitė tautas-valstybes, kaip ES politinės sistemos pagrindinį teritorinį vienetą (Anderson, 1990; Borras-Alomar *et al.*, 1994). Tačiau sanglaudos politika ES stumia link „Europos *su* regionais". Regionai šalia nacionalinių vyriausybių ir Komisijos vaidina aktyvų vaidmenį ES politikos formavimo ir vykdymo procese, o išteklių perskirstymas tiesiogiai subnacionaliniams teritoriniams vienetams yra ES politinės sistemos neatsiejama dalis (Hooghe, 1996a; Marks *et al.*, 1996).

Kitos vidaus politikos

Kaip jau buvo aptarta anksčiau, apytikriai 7 procentai ES biudžeto skiriama kitoms vidaus politikoms, ir 9.6 lentelė parodo, kaip šios lėšos buvo paskirstomos 2004 metų biudžete. Didžiausia dalis skiriama investicijoms į mokslinius tyrimus ir vystymąsi, likusią dalį tolygiai paskirstant dviem sritims: infrastruktūros ir pramonės konkurencingumo gerinimo ES programoms bei projektams, kurių tikslas – skatinti pilietinę visuomenę ir socialinę integraciją Europos Sąjungoje.

Moksliniai tyrimai ir vystymasis

ES lėšos moksliniams tyrimams ir vystymuisi buvo pradėtos skirti XX a. devintąjį dešimtmetį, visų pirma dėl nuogąstavimų, kad Europa atsilieka nuo Jungtinių Valstijų ir Japonijos technologinio išsivystymo. 1982 me-

tais Komisija ir „dvylika didžiausių" Europos aukštųjų technologijų įmonių (įskaitant *Philips*, *Siemens*, *Thomson* ir *Olivetti*) įtikino valstybes nares patvirtinti *ESPRIT* programą (Europos mokslinių tyrimų ir plėtros informacinių technologijų strateginė programa) (žr. Sandholtz, 1992). *ESPRIT* programos sėkmė leido Komisijai parūpinti finansavimą dideliam skaičiui paralelinių programų bei pirmajai ilgametei rėminei programai laikotarpiui nuo 1984 iki 1987 su 3,8 milijardo eurų biudžetu. Vėliau buvo priimta Antroji rėminė programa (1987–1991, su 5,4 milijardo eurų biudžetu), Trečioji rėminė programa (1990–1994, su 5,7 milijardo eurų biudžetu – sumažėjęs tikrąja prasme), Ketvirtoji rėminė programa (1994–1998, su 13,1 milijardo eurų biudžetu), Penktoji rėminė programa (1998–2002, su 15 milijardų eurų biudžetu), ir Šeštoji rėminė programa (2002–2006, su 16,3 milijardo eurų biudžetu).

Finansavimas šioms programoms paskirstomas sutartam kategorijų komplektui, o akademiniai ir privatūs tyrėjai kreipiasi dėl finansavimo. Kalbant apie finansuojamus dalykus, Šeštojoje rėminėje programoje finansavimas buvo skiriamas šioms sritims:

- Informacinės visuomenės technologijos (3625 milijonai eurų)
- Biologiniai mokslai, genomika ir biotechnologijos (2255 milijonai eurų)
- Tvari plėtra ir ekosistemos (2120 milijonų eurų)
- Nanotechnologijos ir nanomokslai (1300 milijonų eurų)
- Aeronautika ir kosmosas (1075 milijonai eurų)
- Maisto kokybė ir saugumas (685 milijonai eurų)
- Socialiniai mokslai (225 milijonai eurų).

Tyrimams skirtų išteklių sumą ir kiekvienai kategorijai skirtų išteklių sumą bendrai nustato Komisija, Taryba ir Europos Parlamentas. Nuo Mastrichto sutarties pasirašymo rėminės programos yra priimamos derybų tarp Komisijos, Tarybos ir Europos Parlamento būdu. Taryboje nacionalinės vyriausybės stengiasi užtikrinti finansavimą toms mokslinio tyrimo sritims, kuriomis yra suinteresuoti jų šalies universitetai, valstybinės institucijos ir įmonės. Pavyzdžiui, Didžioji Britanija ir Vokietija, pasižyminčios pirmaujančiomis biotechnologinėmis įmonėmis Europoje, nuolat teigia, kad investicijos į biotechnologinius tyrimus yra gyvybiškai svarbios Europai, kad neatsiliktų nuo Japonijos ir Jungtinių Valstijų. Nepaisant to, valstybės narės irgi stengiasi apriboti ES biudžetą šioje srityje ir dažnai sumažina Komisijos siūlymus. Europos Parlamentas priešingai – dažniausiai sugrąžina Komisijos pasiūlytas lėšų sumas.

9.6 LENTELĖ. Išlaidos kitoms vidaus politikoms, 2004 m.

Politikos sritis	Suma (mln. eurų)	% kitų vidaus politikos išlaidų	% visų ES išlaidų
Moksliniai tyrimai ir vystymasis	4312,5	61,2	4,33
Infrastruktūra	1159,2	16,4	1,16
Transeuropiniai tinklai	716,7	10,2	0,72
Vidaus rinka	705	3,6	0,2
Kitos su žvejyba ir jūra susijusios priemonės	74,3	1,1	0,07
Transportas	59,1	0,8	0,06
Energetika	50,9	0,7	0,05
Kitos žemės ūkio operacijos	43,0	0,6	0,04
Euratomo branduolinis saugumas	19,3	0,3	0,02
Kitos regioninės operacijos	15,0	0,2	0,02
Socialinė integracija ir pilietinė visuomenė	1248,4	17,7	1,25
Švietimas, profesinis mokymas ir jaunimas	565,3	8,0	0,57
Aplinkosauga	241,9	3,4	0,24
Socialinė dimensija ir užimtumas	191,3	2,7	0,19
Kultūra ir garso bei vaizdo priemonės	117,6	1,7	0,12
Darbo rinka ir technologinės naujovės	114,3	1,6	0,11
Vartotojų politika	18,0	0,3	0,02
Kitos sritys	114,3	1,6	0,11
Laisvė, saugumas ir teisingumas	18,0	0,3	0,02
Informacija ir komunikacija	98,8	1,4	0,10
Statistinė informacija	37,3	0,5	0,04
Kovos su sukčiavimu priemonės	9,9	0,1	0,01
Darbo priemonių rezervas	3,9	0,1	0,00
Parama rekonstrukcijai	0,3	0,0	0,00
Iš viso	7050,8	100,0	7,08

Šaltinis – Europos Komisija (2004).

Nežiūrint to, Komisija, bendradarbiaudama su valstybinio ir privataus sektorių elitu PanEuropos mokslinių tyrimų bendruomenėje, kontroliuoja bendros mokslinių tyrimų politikos darbotvarkės nustatymą, pavyzdžiui, spręsdama, kokių rūšių moksliniai tyrimai turėtų būti ES finansuojami (Cram, 1997). Komisija dominuoja ir mokslinių tyrimų politikos įgyvendinime – nusprendžia, kokiems atskiriems projektams turi būti skiriamas finansavimas. Kaip teigia Petersonas (1995a, p. 408):

> Kas penkeri metai tarpvyriausybinėse derybose tarp Tarybos ir kitų institucijų patvirtinamas biudžetas ir susitariama dėl rėminės programos bendrųjų institucinių parametrų. Tačiau ES mokslinių tyrimų politikos institucinė struktūra staigiai ir esmingai nesikeičia keletą metų, todėl suteikiama daugiau galių technokratijai, kuri įgavo stiprias pozicijas po Pagrindinės programos dešimties metų egzistavimo ... galima tikėtis, kad ... [ir] Komisija ... ir toliau išlaikys savo vadovaujamą padėtį ES mokslinių tyrimų tinkluose, kurie atitinka kai kurias ES iniciatyvas.

Infrastruktūra

Dalis ES biudžeto yra skirta investicijoms į infrastruktūrą plačiąja žodžio prasme. Daugiausiai lėšų skiriama Transeuropinių tinklų programai (TEN), kuri buvo įkurta 1993 metais tobulinti infrastruktūrą ir skatinti infrastruktūrinius ryšius bei suderinamumą tarp valstybių narių šiose trijose srityse:

- *informacijos tinklai*, ypač telekomunikacijų tinklai;
- *transporto tinklai*, ypač greitųjų traukinių linijos;
- *energetikos tinklai*, pavyzdžiui, elektros energijos tiekimas.

Kitos susijusios sritys yra keitimosi informacija tarp smulkių įmonių skatinimas (priskirta „vidaus rinkai") ir energetikos efektyvumo bei atsinaujinančių energijos šaltinių skatinimas (priskirta „energetikai"). Daugelis projektų, finansuojamų iš šios ES biudžeto dalies, gauna paramą ir paskolas iš Europos investicijų banko.

Šiais klausimais valstybėms narėms priklauso galutinis pritarimas. Tačiau lėšų suma, skiriama iš kiekvienos atskiros programos, yra maža ir derybos tarp valstybių narių biudžeto klausimais telkiasi ties stambesniais biudžeto punktais: pavyzdžiui, BŽŪP, sanglaudos fondai ir moksliniai tyrimai. Todėl Komisija turi palyginti daug laisvių eksperimentuoti su naujomis infrastruktūros projektų idėjomis, ir kartą patvirtinus projektą, tampa įprasta palikti tą patį straipsnį ateities biudžetuose. Nepaisant to, valstybės narės užblokavo Komisijos pasiūlymą, susijusį su Transeuropinių tinklų programa, dėl naujosios finansinės priemonės („Europos Sąjungos obligacijos"), kuri leistų ES gauti lėšas infrastruktūros projektams tarptautinėse kapitalo rinkose. Dauguma nacionalinių vyriausybių jautė, kad tai leistų Komisijai prieiti prie lėšų, kurioms nebūtų taikomi tokie pat fiskaliniai suvaržymai kaip likusiam ES biudžetui, ir kad Komisija šitaip stengėsi apeiti Europos investicijų banką.

Socialinė integracija ir Europos pilietinė visuomenė

Nuo XX a. aštuntojo dešimtmečio dalis ES biudžeto skiriama socialinei integracijai Europoje skatinti. Pavyzdžiui, kiekvienais metais ES skiria virš 500 milijonų eurų mainams švietimo srityje, tarptautinėms profesinio mokymo programoms ir bendradarbiavimui jaunimo politikos srityje. Didžioji

finansavimo dalis buvo skirta ERASMUS programai, kuri didelei daliai universitetų studentų (būsimam Europos intelektualų ir profesionalų elitui) suteikė galimybę šešis mėnesius ar ilgiau studijuoti kitoje valstybėje narėje. Be to, ES vykdo Europos kultūros miesto projektą ir teikia pagalbą Europos televizijos programų bei filmų gamybai ir platinimui visoje ES pagal MEDIA programą (priskirta „kultūros ir garso bei vaizdo politikai").

Galiausiai, kaip nurodo Laffanas (1997, p. 129–130): „Daugelis neaiškių biudžeto straipsnių yra naudojami tarptautinei embrioninei pilietinei visuomenei sukurti ir neutralizuoti pernelyg didelį gamintojų grupių atstovavimą Sąjungos valdžios struktūrose". Pavyzdžiui, ES finansuoja „socialinį dialogą" tarp svarbiausių Europos darbuotojų ir darbdavių asociacijų (priskirta „kitoms socialinėms operacijoms") bei svarbiausių asociacijų, atstovaujančių vartotojams europiniu lygmeniu, veiksmų (priskirta „vartotojų teisių apsaugai") (žr. 7 skyrių).

Keletas valstybių narių kvestionavo tokį ES išteklių naudojimą, tačiau Komisija argumentuoja, kad šie fondai yra būtini norint sukurti „neopliuralistinę" politinę bendruomenę Briuselyje, kur viešųjų ir privačių interesų grupės turėtų vienodą priėjimą prie sprendžiamųjų organų. Panašiai Europos Parlamentas pasinaudojo jam suteiktomis galiomis dėl neprivalomų išlaidų, parūpindamas finansavimą grupėms, turinčioms glaudžias ideologines ar organizacines sąsajas su Europos Parlamento partijų grupėmis arba ryšius su atskirais Europos Parlamento nariais. Pavyzdžiui, Europos Parlamentas pasiūlė įkurti Europos migrantų forumą, kuris Briuselyje atstovautų mažumoms, gyvenančioms ES valstybėse narėse ir sugebėjo užtikrinti šio Forumo finansavimą pagal specialų ES biudžeto straipsnį.

ES išlaidos moksliniams tyrimams ir infrastruktūrai nėra pateisinamos išteklių perskirstymu iš turtingųjų skurstantiesiems. Anot Musgrave's, šios politikos priemonės priklauso pasiūlos grupei ir jų tikslas yra skatinti makroekonominę stabilizaciją ES (Sharp ir Pavitt, 1993). Viena vertus, jos leidžia efektyviau panaudoti išteklius ES viduje ir šitaip prisidėti prie sanglaudos politikos makroekonominių tikslų įgyvendinimo. Kita vertus, jų tikslas yra didinti ES konkurencingumą JAV ir Japonijos atžvilgiu. Tačiau ES išlaidų moksliniams tyrimams šalutinis produktas yra viršnacionalinės technokratijos apie Komisiją sukūrimas. Taigi ES mokslinių tyrimų politika faktiškai yra perskirstymo politika: perskirsto išteklius iš ES mokesčių mokėtojų elitinei mokslinei bendruomenei ir ypač – technokratijai, turinčiai sąsajų su Komisija. Panaši situacija egzistuoja pilietinės visuomenės ir socialinės integracijos srityje, kadangi jos yra akivaizdžiai poli-

tinės: paimti išteklius iš ES mokesčių mokėtojų ir teikti paslaugas ne pelno bendruomenei Briuselyje bei proeuropietinės kultūros ir socialinėms interesų grupėms valstybėse narėse.

ES išlaidų politikų aiškinimas

Egzistuoja trys susiję klausimai dėl ES išlaidų politikos, kuriuos reikia išaiškinti:

- Kodėl ES taiko būtent tokius mokesčius ir išleidžia būtent tokią sumą, t. y., kodėl ES biudžetas yra toks mažas?
- Kodėl išlaidų didžioji dalis išleidžiama dviem pagrindinėms sritims – žemės ūkiui ir sanglaudos politikai – ir kaip galima paaiškinti išlaidų, skiriamų žemės ūkiui, sumažinimą ir padidinimą sanglaudos politikai?
- Kodėl kai kurie asmenys, regionai ir valstybės narės laimi, o kiti – pralaimi?

Atsakydamos į šiuos klausimus, akademinės analizės sutelkia dėmesį į keturis ES išlaidų politikos vykdymo aspektus: (1) valstybių narių vyriausybių derybos dėl nacionalinių išlaidų ir naudos; (2) tam tikrų interesų grupių galia; (3) strateginis Komisijos elgesys siekiant palaikyti savo institucinius interesus; ir (4) perskirstymo žaidimo institucinės taisyklės.

Tarpvyriausybinės derybos: nacionaliniai sąnaudų ir naudos skaičiavimai

ES biudžetas sudaromas tarpvyriausybinių derybų, vykstančių tarp ES valstybių narių nacionalinių vyriausybių, metu (žr. pvz., Carrubba, 1997; Webber, 1999; plg. Mattila, 2002; Rodden, 2002). Apie ES biudžetą galima galvoti, jog tai – derėjimosi žaidimo tarp vyriausybių „subalansuotas" rezultatas: kai kiekviena vyriausybė pageidauja įmokėti ir gauti iš ES biudžeto lygiai tiek, kiek, jos manymu, jos gauna naudos ar praranda iš ES nefiskalinių politikų (tokių kaip vieninga rinka ir pinigų sąjunga). Taigi vyksta pokyčiai ES išlaidų politikoje. Būtent biudžetas ir išlaidos pagrindinėms politikos sritims yra didinamos, kadangi ekonominės integracijos ir regu-

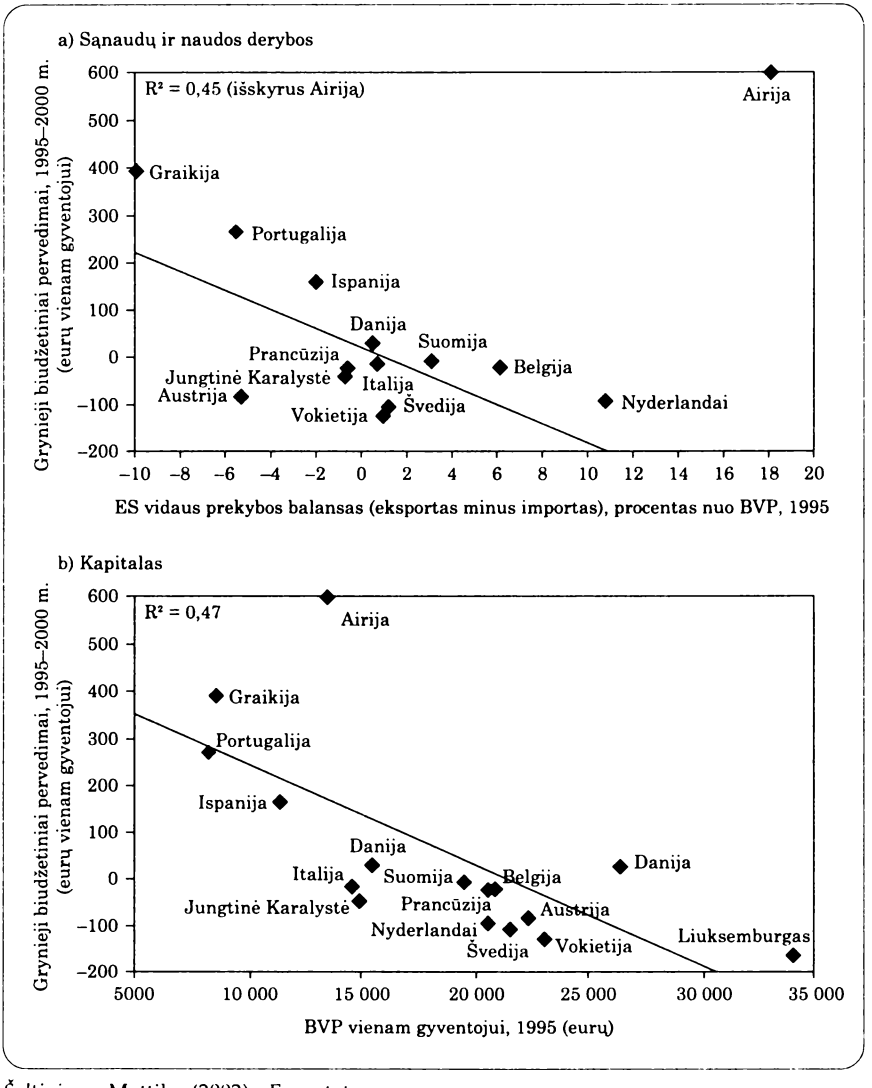
liavimo proceso pralaimėjo pusės reikalauja fiskalinės kompensacijos (Pollack, 1995b, p. 363–373; žr. Moravcsik, 1993, 1998). ES išlaidos yra mažinamos, būtent BŽŪP, jei kitos valstybės, gaunančios didžiausios naudos iš biudžeto – tokios kaip Prancūzija BŽŪP srityje – gali būti „nupirktos" kitomis politikomis. Jei kitos politikos negali duoti naudos, reforma praktiškai yra neįmanoma (žr. Meunier, 1998; Akrill, 2000b; Sheingate, 2000).

Šia prasme BŽŪP buvo pakoreguota taip, kad paremtų Prancūzijos žemdirbius mainais į Vokietijai suteiktą galimybę dalyvauti Prancūzijos pramonės rinkoje. Panašiai ir su Europos regioninės plėtros fondu, kuris buvo įkurtas kaip dalis priemonių paketo, skirto Didžiosios Britanijos ir Airijos prisijungimui prie ES užtikrinti. Suvestiniame Europos akte numatytas struktūrinių fondų padidinimas du kartus buvo aiškiai susietas su vieningos rinkos sukūrimu, o kaip teigė Ispanija, Airija, Graikija ir Portugalija – tai visų pirma bus naudinga pagrindiniams Europos ūkiams. Mastrichto sutartimi įsteigtas Sanglaudos fondas – tai Ispanijai sumokėta kaina už paramą į Vokietiją orientuotai ekonominei ir pinigų sąjungai (EPS).

Derantis dėl biudžeto, valstybės narės skaičiuoja, kokią naudą ar nuostolį atneš kitos ES politikos, tokios kaip prekybos liberalizavimas vieningoje rinkoje. Valstybių narių, kurių ekonomika pagrįsta eksportu, pramonės sugebės užsitikrinti sau naujų rinkų sukūrimą dėka vieningos rinkos bei ekonominės ir pinigų sąjungos (žr. Frieden, 1991). Priešingai, valstybių narių, kurios daugiausia importuoja iš kitų valstybių narių, pramonė daugiausiai yra orientuota į vidaus rinką ir jų pramonė, liberalizavus prekybą Europos Sąjungoje, nukentės nuo importuotojų konkurencinio spaudimo. 9.3a schemoje matyti, kad kuo daugiau šalis narė importavo iš kitų ES šalių narių 1995 metais, tuo daugiau ji gavo iš ES biudžeto 1995–2000 laikotarpiu, o kuo daugiau šalis narė eksportavo į kitas ES šalis nares 1995 metais, tuo didesnes įmokas ji įmokėjo į biudžetą 1995–2000 metais – išskyrus, žinoma, Airiją, kuri labai daug eksportuoja ir gauna dideles išmokas iš biudžeto. Be to, kaip matyti 9.3b schemoje, šis sąnaudų ir naudos skaičiavimas veikia kaip ir tradicinis lygybės principu pagrįstas paaiškinimas, kas ką gauna iš ES biudžeto – pagal kurį turtingesnės valstybės narės (pagal BVP vienam gyventojui) moka į biudžetą, o skurdesnės šalys narės gauna iš biudžeto (plg. De La Fuente ir Domenech, 2001).

Tačiau šioje bendroje taisyklėje egzistuoja du svarbūs niuansai. Pirma, Danija pasirodo esanti anomalija: turtinga valstybė, turinti eksportu pagrįstą ekonomiką, tačiau gaunanti įmokų perviršį iš ES biudžeto (būtent

9.3 SCHEMA. Du fiskalinių pervedimų tarp valstybių narių aiškinimai



Šaltinis – Mattila (2002); Eurostatas.

iš BŽŪP). Tačiau tai galima lengvai paaiškinti pasitelkus tarpvyriausybinę logiką (Carrubba, 1997). Valstybėse narėse vyriausybės visų pirma rūpinasi savo pakartotiniu išrinkimu: turtingose valstybėse, kuriose visuomenė remia Europos integraciją, vidutinis rinkėjas pritaria įmokų į biu-

džetą mokėjimui mainais į naudą nacionaliniam ūkiui (pvz., vieningos rinkos naudą). Tačiau valstybėse, kuriose visuomenė yra nusiteikusi prieš ES (žr. 5 skyrių), vyriausybės pareikalaus daugiau iš ES mainais už jų tolesnį dalyvavimą Europos integracijos procese. Taigi Danija sugebėjo išlikti įmokų perviršio gavėja. Pasitelkusi panašių argumentų, Jungtinės Karalystės vyriausybė derėjosi dėl biudžeto nuolaidų XX a. devintojo dešimtmečio pradžioje, kai Thatcher pareikalavo „grąžinti mūsų pinigus".

Antra, išmokos atskiroms valstybėms, įmokų perviršio gavėjoms, yra didesnės (vidutiniškai 5 proc. nacionalinės vyriausybės įplaukų keturiose sanglaudos valstybėse) nei sąnaudos atskiroms valstybėms, įmokų perviršio mokėtojoms (vidutiniškai mažiau nei 1 proc. nacionalinės vyriausybės įplaukų). Tai lemia ypatingą derėjimosi situaciją sudarius perskirstymo sandorį: kai išmokos yra „koncentruotos", o sąnaudos – išsklaidytos. Todėl kiekviena šalis gavėja daugiau rizikuoja nei kiekviena šalis mokėtoja derybose dėl ES biudžeto padidinimo ar sumažinimo. Kadangi atskirų valstybių įmokos auga, tai ES integracijos politinės sąnaudos irgi didėja. Pavyzdžiui, derantis dėl Darbotvarkės 2000, Vokietija (didžiausia įmokų perviršio mokėtoja visomis prasmėmis) ir Nyderlandai (kurie iš įmokų perviršio gavėjo tapo mokėtoju) pareikalavo nuolaidų, panašių į suteiktas britams iš ES biudžeto (Laffan, 1997, p. 47–60). Tačiau labiau tikėtina, kad šios šalys ir toliau mokės, bet Ispanija, Graikija, Airija ir Portugalija neatsisakys didelės ES išmaldos. Tačiau nepaisant dramatiškai išaugusio BVP vienam gyventojui Airijoje XX a. paskutinį dešimtmetį, dėl ko ji turėjo tapti mokėtoja, o ne išmokų gavėja 2000–2006 metų biudžete, Airija sugebėjo išsaugoti jos gaunamas subsidijas 1999 metais Berlyne vykusių derybų metu.

Privatūs interesai: žemdirbiai, regionai, mokslininkai ir „Europrivilegijos", suteikiamos politiniais sumetimais

ES išlaidų politikos nauda jaučiama individualiai arba subvalstybiniame lygmenyje esančių grupių. Pavyzdžiui, šalies gaunamas įplaukas iš BŽŪP jaučia žemdirbiai, o ne šalies vartotojai. Be to, daugumoje valstybių narių yra regionų, kurių piliečiai yra įmokų perviršio mokėtojai į ES biudžetą, kai kiti regionai yra įmokų perviršio gavėjai dėl sanglaudos politikos; o mokslinių tyrimų politikoje pinigai mokesčių mokėtojų sąskaita yra nukreipiami konkrečioms mokslinėms bendruomenėms ES.

Galima teigti, jog ES skiria „privilegijas" iš Europos lėšų tiems asmenims ar grupėms, kurios garsiausiai to reikalauja. Kaip jau aptarta šio skyriaus pradžioje, Olsono (1965) „kolektyvinio veiksmo logika" teigia, kad grupės, kurios gali užsitikrinti koncentruotas ir rinktines išmokas (kurios skirtos tiktai jų grupės nariams), greičiau sugebės sujungti savo jėgas, siekdamos paveikti politikos procesą, nei grupės, turinčios išsklaidytus interesus. Išmokos kiekvienam atskiram žemdirbiui pagal BŽŪP, kiekvienam atskiram regionui gavėjui pagal sanglaudos politiką bei kiekvienam atskiram mokslininkui pagal ES mokslinių tyrimų politiką yra daug didesnės nei ES kiekvieno atskiro mokesčių mokėtojo patiriamos sąnaudos. Taigi žemdirbiai turi didelę lobistinę galią Briuselyje (per COPA) ir toliau pasisako prieš BŽŪP reformą (Keeler, 1996). Analogiškai, pagrindinis veiksnys, lemiantis, ar regioninė valdžia įsteigia savo biurą Briuselyje, yra tai, ar tas regionas priskiriamas 1, 2, 3 uždaviniui (žr. Keating ir Jones, 1995, psl. 100–108; Marks *et al.*, 1996). Tačiau kai kurie skurdesni ir nutolę regionai neturi pakankamos biurokratinės galios daryti veiksmingą lobistinę įtaką Briuselyje, ir todėl išnaudoja savo galimybes sudaryti „partnerystes" su Komisija (Bailey ir De Propris, 2002).

Tarptautinės kompanijos, nesančios iš ES valstybių narių, sugebėjo užsitikrinti dalyvavimą *ESPRIT* ir kitose mokslinių tyrimų ir plėtros programose, nuolat daryti lobistinę įtaką Komisijai ir nacionalinėms vyriausybėms (Wyatt-Walker, 1995). Be to, privatūs konsultantai ir lobistinės firmos Briuselyje daugeliui privačių ir viešųjų interesų grupių parduoda patarimus, kaip gauti dotaciją iš ES biudžeto (Laffan, 1997, p. 90–93). Laffano skaičiavimais, Komisija kiekvieną dieną suteikia apytikriai tris atskiras dotacijas (dažniausiai mainais į konsultacijas, tyrimus ar atstovavimą).

Šiame paaiškinime pateiktas perskirstymo lygis yra skirtingas tarpvyriausybiniu požiūriu. Mokesčių mokėtojai nemoka į ES biudžetą dėl to, ką jie gauna iš Europos integracijos. Vietoje to, perskirstymas atliekamas tokiu lygiu, kuriame išsklaidytos mokesčių mokėtojų sąnaudos yra lygios jėgų mobilizavimo, kai siekiama sumažinti mokesčių naštą, individualioms sąnaudoms, t. y. jiems nesvarbu, ar mokėti į ES biudžetą, ar burtis ir siekti reformuoti BŽŪP, ar sanglaudos politiką (žr. Becker, 1983).

Tačiau šią pusiausvyrą gali sugriauti svarstomų problemų sąsajos, suformuojančios esminius stimulus konkrečioms interesų grupėms, kurios yra įmokų perviršio mokėtojos į ES biudžetą. Pavyzdžiui, GATT derybų sėkmingą baigtį susiejus su BŽŪP reforma, tarptautinėms įmonėms atsirado interesas daryti spaudimą Komisijai ir nacionalinėms vyriausybėms, kad šios pritartų BŽŪP reformai.

Komisijos verslumas: daugiapakopės valdžios skatinimas

Perskirstymo žaidimas – tai daugiau nei paprasta kova tarp konkuruojančių valstybių narių ar besivaržančių interesų grupių. Būdama šio žaidimo teisėja, Komisija gali pasinaudoti savo darbotvarkės nustatymo galiomis, formuodama politikos rezultatus ir palaikydama savo institucinius interesus (Peters, 1992; 1994; Tsebelis ir Garrett, 1996; Cram, 1997; Pollack, 1997a). Visų pirma Komisija yra suinteresuota skatinti Europos integraciją, tikėdamasi, kad vėliau Komisijai bus perduota Tarybos vykdomoji valdžia ir Komisija įgis stipresnę įtaką didesniame skaičiuje politikos sričių. Antra, ES politikų kasdieniame derėjimosi procese norėdama užtikrinti Tarybos ir Europos Parlamento pritarimą jos politiniams pasiūlymams, Komisija skatinama remti pagrindines valstybes nares ir įtakingas visuomenės grupes bei privačių interesų grupes.

Pavyzdžiui, Žemės ūkio generalinis direktoratas priešinosi BŽŪP reformai XX a. aštuntąjį ir devintąjį dešimtmečiais, gindamas savo poziciją ir paramos grupės (COPA) interesus. Analogiška situacija susiklostė, kai Komisijos narių susirinkimas palaikė reformą XX a. paskutinį dešimtmetį, gindamas Komisijos politikos patikimumą kitose srityse, būtent prekybos derybose (žr. Grant, 1997, p. 147–160). Įtikinėdama valstybes nares pritarti pirmajam BŽŪP reformų paketui 1992 metais, Komisija įvedė „paradigminį poslinkį" į BŽŪP apibrėžimą, todėl reikėjo pritarti antrajam reformų paketui 1999 metais (Coleman, 1998; Skogstad, 1998; Daugbjerg, 2003).

Sanglaudos politikos atveju, Komisija įvedė papildomumo, partnerystės ir pagalbos sutelkimo principus 1988 metų struktūrinių fondų reformoje tikslingai stengdamasi apeiti nacionalines vyriausybes politikos įgyvendinimo procese ir skatinti decentralizaciją bei federalizaciją valstybių narių viduje (žr. Marks, 1992, 1993). O per derybas dėl struktūrinių fondų reformos 1993 metais, Komisija sėkmingai išsiderėjo didesnį finansinių lėšų paketą regionams, nei dauguma valstybių narių pageidavo derybų pradžioje. Tai pasiekti Komisijai pavyko kruopščiai nustačius kiekvienos valstybės narės vienašalius įsipareigojimus ir užsitikrinus regioninių valdžios institucijų paramą prieš tam nepritariančias vyriausybes (Marks, 1996; Hooghe, 1996a).

Mokslinių tyrimų politikos srityje Komisija palaikė projektus, palaikančius tarptautinį bendradarbiavimą tarp nacionalinių įmonių ir „Euro čempionų", dažnai prieštaraujančius nacionalinės vyriausybės politikai, gi-

nančiai „nacionalinius čempionus" (Peterson, 1991, 1995a; Pollack, 1995b), ir priešinosi nusigręžimui nuo nustatyto „rėminės programos" metodo skirstant lėšas, skirtas moksliniams tyrimams (Banchoff, 2002).

Taigi Komisijos aktyvumas palengvino išlaidų politiką, kuri labiau kenkia, nei gina nacionalinių vyriausybių interesus. Egzistuoja stiprus tarpusavio ryšys tarp individualių požiūrių į Europos integraciją bei vertinimo, ar individas yra grupės, regiono ar valstybės narės, gaunančios paramą iš ES biudžeto, narys, ar ne (Whitten *et al.*, 1998). Tam tikra prasme skiriant finansines lėšas grupėms žemiau valstybės lygmens, Komisija gali tikėtis „suskaldyti ir valdyti" valstybių narių vyriausybes. O teikdama finansinę paramą viešųjų interesų grupėms, tokioms kaip nevyriausybinės organizacijos ir vartotojų grupės, Komisija gali susilpninti galingų privačių interesų grupių, tokių kaip žemdirbiai, įtaką (Pollack, 1997b).

Kitaip tariant, Komisija stengiasi išlaidų politika skatinti daugiapakopės, o ne centrinės valdžios plėtojimąsi (Marks, 1993; Jachtenfuchs, 1995; Marks *et al.*, 1996; Kohler-Koch, 1996). Visų pirma Komisija skatina privačių interesų grupių ir subnacionalinių valdžios institucijų dalyvavimą šalia nacionalinių valdžios institucijų. Antra, Komisija manipuliuoja šia „politikos-centrine" ir nehierarchine politikos formavimo struktūra, siekdama maksimaliai padidinti savo įtaką politikos rezultatams.

Institucinės taisyklės: vieningumas, balsų dauguma ir darbotvarkės nustatymas

Nepaisant to, sąveiką tarp vyriausybių, privačių interesų grupių ir Komisijos formuoja išlaidų politikos kūrimo institucines taisykles. Daugiamečiai biudžetiniai sandoriai, kurie nulemia bendrą ES biudžeto dydį ir atitinkamus išlaidų padidinimus ar sumažinimus įvairioms išlaidų politikos priemonėms, sudaromi vieningai tarp nacionalinių vyriausybių Taryboje. Šios taisyklės lemia tam tikros rūšies politikos rezultatą. Visos valstybės narės turi *veto* teisę, todėl gali reikalauti, kad jų gaunamos lėšos iš ES biudžeto tiksliai atitiktų naudą, kurią jos tikisi gauti iš nefiskalinių ES politikų (tokių kaip vieninga rinka). Be to, „apsikeisdamos" parama viena kitos projektams, visos valstybės gali būti patenkintos biudžetiniu sandoriu.

Kitaip tariant, taikant vieningumo taisyklę bendras politikos rezultatas turi būti paskirstomasis, o ne perskirstomasis: kiekvienas privalo laimėti, priešingu atveju viena valstybė narė pasinaudotų *veto* teise (Muel-

ler, 1989, p. 43–49). Tai panašu į perskirstymo sandorių tipą konsensualinėje sistemoje, kurioje valstybė skiria lėšas kiekvienam visuomenės segmentui, neatsižvelgdama į jų konkrečius socialinės gerovės poreikius (Lijphart, 1968). Tačiau daugiamečiuose biudžetiniuose sandoriuose nustačius maksimalų biudžeto dydį ir atitinkamą išlaidų politikos svorį, dėl pokyčių politikoje ir politikos įgyvendinimo, laikantis biudžetinių suvaržymų, klausimai sprendžiami taikant balsų daugumos procedūrą; šitaip priimami sprendimai gali turėti svarbių perskirstymo padarinių. Pavyzdžiui, šiame derėjimosi lygmenyje ES sprendžia tokius klausimus, kaip asignavimai ir išlaidos metiniame biudžeto cikle, kokios rūšies grūdams bus skiriama parama iš BŽŪP, kuriems regionams gali būti teikiama parama sanglaudos politikos srityse, kurie projektai bus finansuojami mokslinių tyrimų politikos, ir kurios interesų grupės gaus lėšų savo organizacijai Briuselyje remti.

Perėjimas iš vieningo balsavimo į balsų daugumos sistemą turi dvejopą prasmę. Pirma, kaip jau buvo aptarta 1 skyriuje, balsų daugumos sistema daugumai leidžia perskirstyti išteklius iš mažumos. Pavyzdžiui, stambūs ES biudžeto lėšų gavėjai ir neutralios valstybės gali balsavime atmesti stambių įmokų perviršio mokėtojų siūlymus. Antra, balsų daugumos sistema darbotvarkės nustatymo galią suteikia veikėjui, atsakingam už politikos inicijavimą. Pagal ES sprendimų priėmimo taisykles Taryba tik kvalifikuota balsų dauguma gali nubalsuoti už Komisijos pasiūlymą, tačiau norėdama atmesti Komisijos siūlymą, turi balsuoti vieningai (žr. 3 skyrių). Pavyzdžiui, reformuojant struktūrinius fondus 1993 metais, Prancūzijos ir Didžiosios Britanijos vyriausybės nepritarė Komisijos planui, tačiau negalėjo blokuoti daugumos pritarimo reformoms (Marks, 1996). O kasmetinėje biudžetinėje procedūroje Europos Parlamentas pasinaudojo savo darbotvarkės nustatymo galiomis, kad priverstų Tarybą pritarti jo remiamų programų ir pagrindinių Europos Parlamento partijų interesų grupių finansavimui.

Sudarius tokius perskirstymo sandorius, juos sudėtinga išardyti dėl vieningo pritarimo, perėjus prie stambesnių sandorių, reikalavimo. Pavyzdžiui, BŽŪP iš pradžių galėjo būti paskirstomoji kompensavimo politika, tačiau dėl pokyčių žemės ūkio struktūroje, Žemės ūkio generalinio direktorato įtakos bei žemdirbių lobizmo galios ir žemės ūkio ministrų interesų BŽŪP tapo perskirstymo politika: iš mokesčių mokėtojų ir vartotojų – žemdirbiams. Norint atlikti esminę BŽŪP reformą, sandoriui dėl naujo biudžetinio paketo privalo vieningai pritarti Taryba. Pagal šią taisyklę žemės ūkio valstybės gali vetuoti reformą arba pareikalauti kokios nors kompensacijos.

Galiausiai griežta „subalansuoto biudžeto" taisyklė, pagal kurią ES išlaidos negali viršyti ES pajamų, nustato stiprų institucinį suvaržymą ES biudžeto politikos raidai. Jei ši taisyklė nebūtų taikoma, tikėtina, kad ES biudžetas staigiai padidėtų, kadangi kiekviena valstybė narė kreiptųsi su atskiru reikalavimu – panašiai kaip kiekvienas vyriausybės ministrų prašo finansų ministro skirti lėšų jų konkretiems projektams, o tai lėmė daugelio šalių biudžeto augimą. Kuomet yra taikomi griežti fiskaliniai apribojimai, konkuruojantys prašymai skirti biudžeto lėšų turi būti kažkaip subalansuojami. Pavyzdžiui, Akrillas (2000a) nurodo, kad subalansuoto biudžeto taisyklė ir išlaidų maksimali riba, nustatyta ties 1,27 procento nuo ES BNP, privertė valstybes nares pritarti BŽŪP reformai XX a. paskutinio dešimtmečio pradžioje. Jei nebūtų nustatytos biudžeto išlaidų ribos, valstybėms narėms būtų buvę lengviau užtikrinti tolesnį išlaidų žemės ūkiui augimą nei pritarti reformai.

Išvada: susietų gerovės sandorių komplektas

Visas išteklių kiekis, nukreipiamas per ES biudžetą, yra palyginti mažas vyriausybėms nacionaliniame lygmenyje Europoje ar federalinei vyriausybei Jungtinėse Valstijose. Nepaisant to, ES fiskalinės politikos siekis yra įgyvendinti visus klasikinius valstybės finansų tikslus, t. y. paskirstymo, stabilizacijos ir perskirstymo. Pavyzdžiui, paskirstymas buvo vienas iš pirminių BŽŪP tikslų ir yra pagrindinė ilgalaikių biudžeto paketų, suformuotų kompensuoti tam tikrų valstybių narių nuostolius nefiskalinės politikos srityse, varomoji jėga. Tuo tarpu stabilizacija pasiūlos priemonėmis taip pat yra pagrindinis sanglaudos, mokslo ir infrastruktūros politikų tikslas.

Tačiau kaip ir kitose politinėse sistemose, pagrindinis ES valstybės išlaidų politikos uždavinys yra *perskirstymas*. Visų pirma tai yra neišvengiamas politinių derybų demokratinėje visuomenėje rezultatas. Tam tikros grupės, pavyzdžiui, žemdirbiai, gali geriau sutelkti savo jėgas tam, kad išsiderėtų ir apgintų išmokas; blogiau yra mokėtojams į ES biudžetą, būtent – ES mokesčių mokėtojams. ES biudžetas gali būti mažas, tačiau atskirų žemdirbių, regionų, mokslininkų ar nevyriausybinių organizacijų gaunamos lėšos iš ES yra nemenkos.

Antra, perskirstymas yra apgalvota Komisijos strategija. Komisija pasinaudoja savo darbotvarkės sudarymo galiomis tam, kad sukurtų laimėtojus iš ES biudžeto Europos mokesčių mokėtojų ir įmokų perviršio mokė-

tojų sąskaita. Laikydamasi šios strategijos, Komisija nukreipia išteklius į nevalstybinius veikėjus, kurie sumažins nacionalinių vyriausybių dominavimą ES politikos procese. Tačiau Komisija skatina ir lėšų perskirstymą grupėms, kad šios „nupirktų" paramą Europos integracijai, kaip, pavyzdžiui, žemdirbiams, menkai išsivysčiusiems regionams ir prieš integraciją nusiteikusioms valstybėms narėms.

Trečia, kartą sukūrus perskirstymo politikas, jas sudėtinga reformuoti. Perskirstymas sukuria įsitvirtinusius interesus, pageidaujančius leisti išteklius, kad apgintų savo subsidijas. BŽŪP būtų lengviau reformuoti, jei ji būtų grynai paskirstymo politika; tas pats taikoma ir sanglaudos politikai, jei ji būtų grynai stabilizavimo politika. Faktas, kad jos tapo gerovės politikomis atitinkamai žemdirbiams ir regionams, reiškia, kad mažai tikėtina, jog įmokų perviršio mokėtojai ir ES mokesčių mokėtojai sugebėtų išsireikalauti fundamentalių šių politikų reformų be didelio išorinio smūgio.

Taigi gaunama perskirstymo pusiausvyra: tarp lėšų sumos, kurią Komisija ir grupės gavėjos gali gauti, ir lėšų sumos, kurios šalys mokėtojos ir ES mokesčių mokėtojai yra pasirengę netekti. Tačiau šie abu išoriniai smūgiai jau veikia šioje sistemoje: ekonominė ir pinigų sąjunga ir ES plėtra į Vidurio ir Rytų Europą. Tikėtina, kad šie pokyčiai išbalansuos trapią ES išlaidų politikos pusiausvyrą ir išprovokuos naujas perskirstymo derybas.

10 SKYRIUS

EKONOMINĖ IR PINIGŲ SĄJUNGA

Pinigų sąjungos politinė ekonomija
Ekonominės ir pinigų sąjungos raida Europoje
Ekonominės ir pinigų sąjungos aiškinimas
Pinigų ir ekonominė politika ekonominėje ir pinigų sąjungoje
Išvada: politikos koordinavimo poreikis

Ekonominės ir pinigų sąjungos (EPS) gyvavimas prasidėjo 1999 metų sausio 1 dieną, o euro banknotai ir monetos buvo įvesti dvylikoje ES valstybių narių 2002 metų sausio 1 dieną. Šiame skyriuje bus siekiama atsakyti į du klausimus apie šį projektą. Pirma, kodėl šios vyriausybės nusprendė pakeisti savo nacionalines valiutas į bendrą Europos valiutą eurą? Antra, kaip EPS funkcionuoja? Kad būtų lengviau atsakyti į šiuos klausimus, pirmiausia apžvelgsime keletą bendrųjų teorijų apie pinigų sąjungą.

Pinigų sąjungos politinė ekonomija

Nobelio premijos laureatas Robertas Mundellas (1961) pirmas pateikė optimalių valiutų zonų (OVZ) teoriją. Sekant šia teorija, nepriklausomos valstybės suformuos pinigų sąjungą, jei įstojimo į pinigų sąjungą duodama ekonominė nauda viršija sąnaudas (žr. taip pat McKinnon, 1963; Kenen, 1969). Pagrindiniai *pinigų sąjungos kaštai* – tai vieno iš pagrindinių makroekonominės politikos įrankių – nepriklausomo valiutos kurso – praradimas. Klasikinėje ekonomikos teorijoje šis įrankis naudojamas norint apsaugoti ekonomikas nuo besikeičiančių ekonominių sąlygų tarp valstybių. Vienas pamatinių ekonomikos mokslo dėsnių yra ekonominių ciklų, kada po ekonomikos augimo (staigaus ekonominio pakilimo) seka nuosmukis (kritimas), kurį vėl keičia augimas ir taip toliau, egzistavimas. Jei vienoje valstybėje paklausa auga, o kitoje krinta – abiejų valstybių vyriausybės vykdys skirtingas pinigų politikas. Patiriančios nuosmukį valstybės vyriausybė sumažins palūkanų normas, siekdama paskatinti paklausos

augimą, o ekonominį pakilimą patiriančios šalies vyriausybė didins palūkanų normas, kad užkirstų kelią ekonomikos „perkaitimui". Tačiau tai neįmanoma pinigų sąjungoje, kadangi valiutos kursai yra fiksuoti ir laikomasi „visiems vienodos" palūkanų normos politikos.

Nepaisant to, ekonominių ciklų asimetrinius šokus ar asimetrinius ekonominius šokus galima reguliuoti keletu kitų mechanizmų:

- *Darbo jėgos mobilumas* – bedarbiai, gyvenantys nuosmukį patiriančioje valstybėje, gali ieškoti darbo aukšto ekonominio augimo valstybėje.
- *Darbo užmokesčių lankstumas/kapitalo mobilumas* – darbuotojai valstybėje, kurioje yra menka paklausa, gali sumažinti savo darbo užmokesčius (taip padidindami darbo jėgos pasiūlą už nustatytą kainą) ir (darant prielaidą, kad kapitalas yra mobilus) šitaip pritraukti kapitalą iš valstybės, kurioje didelė paklausa, į valstybę, patiriančią nuosmukį.
- *Fiskaliniai pervedimai* – sparčiai augančią ekonomiką turinti valstybė gali padidinti mokesčius, siekdama sumažinti paklausą, ir pervesti įplaukas iš mokesčių į nuosmukį patiriančią valstybę, kurioje jos gali būti išleidžiamos paklausai didinti.
- *Biudžeto deficitas* – nuosmukį patirianti valstybė gali pasiekti biudžeto perviršį ir perteklinius išteklius išleisti paklausai didinti.

Tačiau ekonomikos teorija teigia, kad fiskaliniai pervedimai ir biudžeto deficito panaudojimas yra tik laikini asimetrinio šoko sprendimai. Jei paklausos šokas yra pastovesnis nei įprastinis ciklinis nuosmukis, vyriausybės arba patirs ryškų valstybės deficitą, arba pasikliaus fiskaliniais pervedimais. Be to, jei fiskaliniai pervedimai ir biudžeto deficitas tampa nuolatiniu reiškiniu, jie gali virsti darbo užmokesčio ir kainų pokyčių pakaitalu ir neleisti judėti darbo jėgai siekiant gauti darbus.

Todėl savo pirminėje OVZ teorijos formuluotėje Mundellas (1961) teigia, kad su asimetriniais šokais susidūrusios valstybės turėtų apsvarstyti dvi galimas strategijas: (1) valiutos kurso mažinimą arba (2) valiutos kursų stabilumą, susietą su darbo užmokesčio mažinimu ir darbo jėgos mobilumu. Jei antrosios strategijos ekonominės ir socialinės sąnaudos didesnės nei pirmosios, tuomet Mundellas prieina prie išvados, kad valstybė neturi prisijungti prie pinigų sąjungos.

Tačiau egzistuoja trys pagrindinės šios pirminės OVZ teorijos formuluotės problemos. Pirma, OVZ teorijoje nekalbama apie kitą bendros va-

liutos naudą, kuri gali nusverti svyruojančių valiutos kursų atsisakymo kainą. Antra, vėlyvesnė ekonomikos teorija iškėlė abejonių dėl valiutos kurso sumažinimo, kaip makroekonominio įrankio, taikymo naudos. Trečia, OVZ teorija ignoruoja politinių skaičiavimų vaidmenį priimant makroekonominės politikos sprendimus.

Pradedant nuo pirmosios problemos aptarimo, bendros valiutos pagrindiniai ekonominiai privalumai yra šie (Eichengreen, 1990; De Grauwe, 2003):

- *Mažesnės sandorių sąnaudos* – panaikinus valiutų keitimo sąnaudas, įmonės, prekiaujančios užsienio valstybėse, neturi mokėti valiutų keitimo komisinių mokesčių arba apsidrausti nuo valiutos svyravimų.
- *Efektyvesnė rinka* – bendra valiuta sumažina kainų diskriminacijos galimybę, pašalina vartojimo prekių informacines sąnaudas ar verslo steigimo kitoje valstybėje sąnaudas, ir šitaip skatina rinkos integraciją bei rinkos efektyvumą.
- *Didesnis ekonominis užtikrintumas* – valiutos kurso stabilumas didina užtikrintumą kainomis ir pajamomis, o tai gerina produkcijos kokybę, investicinius ir vartotojiškus sprendimus (kurie savo ruožtu didina kolektyvinę gerovę).
- *Žemesnės palūkanų normos* – didesnis ekonominis užtikrintumas sumažina ir palūkanų normų rizikos priemoką. Tikėtina, kad palūkanų normos bus žemesnės didesniuose ūkiuose bei ekonomikoje, kurioje prekyba užsienio valiuta nėra aktyvi.
- *Aukštesnis ekonominis augimas* – „naujojo augimo" teoretikai teigia, kad didesni ir labiau integruoti ūkiai, pasižymintys aukštesniu produktyvumo lygiu, didesniu kapitalo kaupimu, geresniu informavimu, didesniu skaičiumi ekonomikos įmonių ir žemesnėmis palūkanų normomis nuolat gali pasiekti aukštesnį ekonominio augimo lygį.

Dėl kelių šių privalumų ekonomistai vis dar ginčijasi. Žemesnių palūkanų normų ir aukštesnių augimo tempų potencialą pinigų sąjungos Europoje rėmėjai yra linkę pervertinti. Iš tiesų viena ekonomikos teorija pranašauja, kad neužtikrintumo valiutų kursais mažinimas nebūtinai mažina sisteminę riziką ekonomikoje, kadangi politiniai sprendžiamieji organai yra linkę kompensuoti manipuliavimo valiutos kursais netekimą suaktyvintu kitų makroekonominių įrankių, tokių kaip pinigų pasiūla, naudojimu (Poole, 1970). Naujo augimo teorijos empirinis įrodymas išlieka silpnas tiek Europoje, tiek ir Jungtinėse Valstijose, o teoriniai argu-

mentai yra vis labiau atakuojami (žr., pvz., Krugman, 1988). Mažai tikėtina, kad rinkos efektyvumo privalumai išryškėtų trumpuoju laikotarpiu, ir netgi sandorių kaštų privalumai, panaikinus valiutų keitimą, privalo būti pasverti lyginant su bankininkystės pajamų iš valiutos keitimo mokesčių netekimu, o tai pagal kai kuriuos skaičiavimus sudaro net 5 procentus Europos bankų pajamų prieš sudarant ekonominę ir pinigų sąjungą.

Nepaisant to, dauguma apžvalgininkų pripažįsta, kad netgi atmetus neaiškius privalumus, spekuliacijos valiuta ir valiutos keitimo būtinybės panaikinimas įmonėms, užsiimančios tarptautine prekyba valiutos sąjungoje, atneš konkrečių tiesioginių sandorių ir sąnaudų privalumų. Pavyzdžiui, Europos Komisijos vertinimu, šie privalumai leistų sutaupyti nuo 0,25 iki 0,5 proc. ES BVP (Europos Komisija, 1990).

Antroji OVZ teorijos problema – egzistuoja valiutų kurso, kaip amortizatoriaus, naudojimo apribojimai. Trumpai tariant, devalvacija didina paklausą eksportuojamoms prekėms ir mažina jų kainą kitose rinkose. Vis dėlto ilgesniuoju laikotarpiu devalvacija padidins importuojamų prekių kainą, kas didina gamybos sąnaudas ir išprovokuoja aukštesnio darbo užmokesčio reikalavimus. Taigi manipuliavimo valiutų kursais ilgalaikis efektas paprastai yra aukštesnės kainos ir mažesnis produktyvumas. Kitaip tariant, netgi valstybėse esant labai skirtingoms ekonominėms sąlygoms, valiutų kursas yra palyginti neveiksmingas būdas tokiems skirtumams sureguliuoti. Taigi jei svyruojančių valiutų kursų ilgalaikė nauda yra mažesnė nei prognozuoja OVZ teorija, prisijungimo prie bendros valiutos sąnaudos yra žemesnės.

Kalbant apie trečiąją OVZ teorijos problemą, politiniai svarstymai dažnai lenkia ekonominius skaičiavimus. Rinkėjai ir elitas teikia skirtingus prioritetus infliacijos, nedarbo, socialinės gerovės apsaugos ir valstybės skolos atžvilgiu. Dauguma centro dešiniųjų rinkėjų gali palaikyti aukšto užimtumo lygio palaikymo ir gerovės apsaugos priemones ir būti pasirengę finansuoti jas iš aukštesnių mokesčių ar didesnės valstybės skolos. Esant tokiai situacijai, vyriausybė vargu ar galėtų mažinti darbo užmokestį ar vykdyti darbo rinkos reformas, kad pritrauktų kapitalo investicijų. Todėl aukštų darbo užmokesčių/žemo augimo valstybės vyriausybė gali nuspręsti, kad pinigų sąjungai būdingo struktūrinio sureguliavimo politinė kaina yra per aukšta ir nutartų išsaugoti atskirą valiutą.

Galiausiai valiutų sąjunga turi dvi kitas numanomas išvadas, kurias reikia pateikti greta potencialių ekonominių sąnaudų ir naudos:

- *Bendras balsas pasaulinėje ekonomikoje* – bendra valiuta turi išorinę politinę prasmę; pavyzdžiui, ES atveju euras gali konkuruoti su JAV doleriu, kaip dominuojančia pasaulio valiuta, o tai suteiks ES politinę galią sprendžiant pasaulinius valiutos klausimus.
- *Žingsnis link politinės sąjungos* – tikėtina, kad bendra valiuta palengvins tolesnę politinę integraciją arba per spaudimą dėl fiskalinio federalizmo ir mokesčių derinimo, per reikalavimus, kad būtų įvesta politinė „valdžia" pinigų politikai, arba per naujus lojalumo reiškinius ES institucijoms.

Piliečiams, pasisakantiems už tolesnę politinę integraciją, tai gali atrodyti potencialūs pinigų sąjungos privalumai, tačiau piliečiai, prieštaraujantys tolesnei politinei integracijai, tai traktuos kaip akivaizdžias pinigų sąjungos sąnaudas. Šie plačiųjų masių politiniai prioritetai veiks elito vertinimus sprendžiant dėl pinigų sąjungos įkūrimo ar įstojimo į ją.

Trumpai tariant, pagrindinė pinigų sąjungos kaina yra negalėjimas valiutų kurso mažinimu absorbuoti paklausos šoko. Tačiau šią kainą reikia palyginti su valiutų kursų politikos ilgalaikiu neefektyvumu ir potencialia ekonomine bendros valiutos nauda, ypač su žemesnėmis sandorių sąnaudomis. Be to, šiuos ekonominius skaičiavimus dažnai varžo visuomenės ir vyriausybių politiniai prioritetai infliacijos, nedarbo, darbo užmokesčio lygių, darbo rinkos politikos ir tolesnės politinės integracijos pageidaujamumo atžvilgiu.

Ekonominės ir pinigų sąjungos raida Europoje

Nors Mastrichto sutartis nustatė EPS sukūrimo planą, tačiau pati EPS idėja jau buvo aptarinėjama net 1956 metais derybose dėl Romos sutarties. Be to, du Mastrichto sutarties pirmtakai darė didelę įtaką tolesniam pasiruošimui EPS ir jos struktūrai (Dyson, 1994). Pirmasis jų buvo Wernerio pranešimas, paskelbtas 1971 metais, kuriame buvo siūloma EPS sukurti iki 1980 metų, tačiau Europai panirus į nuosmukį XX a. aštuntojo dešimtmečio viduryje, tai niekada nebuvo įgyvendinta. Antrasis pirmtakas buvo ekonominė ir pinigų sistema, įkurta 1979 metais. Šią sistemą sudarė du pagrindiniai elementai: valiutų krepšelis (ekiu), kurio kursas buvo nustatytas pagal sistemoje dalyvaujančių valstybių valiutų svorius, ir valiutų kurso mechanizmas (VKM), kuris nustatė leidžiamas nacionalinių valiutų

svyravimų į abi puses nuo centrinio ekiu kurso ribas ir įvedė valiutų pirkimo ir pardavimo sistemą, kurios tikslas buvo užtikrinti, kad valiutos neperžengtų nustatytų ribų. Nuo pat pradžių buvo nustatytos ±2,25 proc. svyravimo ribos. Šios ribos galiojo iki tarptautinės valiutų krizės 1992 metais, kai Italijos ir Didžiosios Britanijos valiutos buvo paprasčiausiai pašalintos iš ekonominės ir pinigų sistemos, ir likusių valstybių valiutoms buvo nustatytos naujos, ±15 procentų, svyravimo ribos.

Delors'o pranešimas

1985 metais pasirašytame Suvestiniame Europos akte buvo siūloma EPS paskelbti galutiniu ES tikslu, tačiau nebuvo išdėstyta, kaip šį tikslą galima būtų pasiekti. Taigi Hanoverio 1988 m. Europos vadovų tarybos susitikime vyriausybės įsteigė komitetą, kuriam pirmininkavo Komisijos pirmininkas Jacques'as Delors'as, kad šis parengtų pranešimą apie geriausią EPS sukūrimo būdą. Komitetą sudarė du Komisijos nariai, tuometinių 12 ES valstybių narių centrinių bankų valdytojai ir trys nepriklausomi ekspertai. Komiteto galutiniame pranešime – Delors'o pranešime, kuris buvo pateiktas Europos vadovų tarybai 1989 metų birželį, buvo pateiktas EPS planas (Ekonominės ir pinigų sąjungos studijų komitetas, 1989).

Pirma, pranešime buvo teigiama, kad pinigų sąjungoje turėtų būti neatšaukiamai fiksuojami valiutų kursai (nebūtinai nustatant vieningą banknotų ir monetų komplektą) ir visiškai liberalizuoti kapitalo sandoriai bei integruotos bankininkystės ir finansų rinkos. Antra, pranešime buvo teigiama, kad ekonominėje sąjungoje privalo būti vieninga rinka, konkurencijos politikos priemonės, sustiprinsiančios rinkos mechanizmus, bendros politikos priemonės, nukreiptos į struktūrinius pokyčius ir regionų plėtrą (su galimybe vykdyti stambius fiskalinius pervedimus), ir makroekonominės politikos koordinavimas, nustatantis privalomas taisykles biudžeto deficitui. Trečia, pranešime buvo numatytas trijų etapų įgyvendinimo planas:

- I etapas – laisvo kapitalo judėjimo įvedimas ir makroekonominio koordinavimo tarp valstybių narių vyriausybių įvedimas (iki 1990 m. liepos 1 d.);
- II etapas – sutarčių reforma siekiant sukurti EPS institucinę struktūrą, Europos centrinių bankų sistemą ir nustatyti nacionalinių valiutų svyravimo leistinas ribas.

- III etapas – valiutų kursų fiksavimas ir nepriklausomo Europos centrinio banko įkūrimas, kurio vienintelis tikslas – palaikyti „kainų stabilumą".

Kaip Wernerio pranešimas, Delors'o pranešimas pasiūlė į etapus suskirstytą planą, tačiau nenustatė labai tikslių etapų ribų. Pasimokęs iš ekonominės ir pinigų sistemos patirties, Komitetas pabrėžė ekonominio koordinavimo ir konvergencijos, kaip būtinos prielaidos pinigų sąjungos kūrimui, svarbą. Šis planas buvo ir kompromisas. Viena vertus, Delors'as siekė sukurti projektą, kuris būtų negrįžtamas – „pirmajame etape priimtas sprendimas turėtų būti sprendimas, pradedantis visą procesą" (*ten pat*, p. 31). Kita vertus, Vokietijos Bundesbanko valdytojas Karlas Otto Pöhlas norėjo būti tikras, kad bendra valiuta bus tokia pat stabili kaip Vokietijos markė, taigi jis reikalavo nustatyti nacionalinio deficito suvaržymus ir įkurti visiškai nepriklausomą Europos centrinį banką.

Delors'o komitete nebuvo komentuojama, ar projektas yra pageidaujamas, ar ne. Tačiau vadovaujant Delors'ui, Komisija greitai išreiškė savo poziciją šiuo klausimu. 1990 m. spalio mėnesį ji išleido pranešimą pavadinimu *Viena rinka, viena valiuta*, kuriame buvo teigiama, kad neįmanoma gauti visos naudos iš vieningos rinkos, neįvedus bendros valiutos (Europos Komisija, 1990).

Mastrichto sutarties sandara

1990 m. birželį Dubline susitikusi Europos vadovų taryba nusprendė sušaukti tarpvyriausybinę konferenciją, kad ši parengtų Sutarties reformas Delors'o pasiūlymams įgyvendinti. 1990 m. spalį Romos Europos vadovų tarybos susitikime vyriausybių vadovai balsų dauguma (Margaret Thatcher balsavo „prieš") sutarė, kad tarpvyriausybinė konferencija pasiūlytų fiksuotą III etapo įgyvendinimo tvarkaraštį. Tarpvyriausybinė konferencija buvo deramai sušaukta antrajame Romos Europos vadovų tarybos susitikime 1990 metų gruodį ir pasibaigė 1991 m. gruodžio mėnesį Mastrichto Europos vadovų susitikime, pasirašius Europos Sąjungos sutartį (Mastrichto sutartį).

Mastrichto sutartis nustatė teisinę sistemą, kaip Delors'o pranešimą įgyvendinti keturiomis priemonėmis. Visų pirma Sutartis nustatė tvarkaraštį. Antrasis etapas turėjo prasidėti 1994 metų sausį, įkūrimu Europos pini-

gų instituto, kuris parengtų pamatus trečiajam etapui. Trečiasis etapas prasidėtų vienu iš dviejų būdų: arba pasirinktinai (1997 sausį), jei ES valstybių narių dauguma atitiks nustatytas būtinas ekonomines sąlygas, arba automatiškai (1999 metų sausio 1 dieną) tarp tų ES valstybių narių, kurios atitiks privalomus reikalavimus. Mastrichto sutartis nurodė, kad EPS negalima atšaukti arba atidėti vėlesniam laikui nepažeidžiant Sutarties.

Antra, Sutartis nustatė keturis *konvergencijos kriterijus*, kurie privalo būti patenkinti norint įstoti į EPS:

- *Kainų stabilumas* – vidutinis infliacijos lygis negali viršyti daugiau nei 1,5 proc. trijų geriausius rodiklius turinčių valstybių narių rodiklių.
- *Palūkanų normos* – vidutinė nominali ilgalaikė palūkanų norma negali viršyti daugiau nei 2 procentais trijų geriausius rodiklius turinčių valstybių narių normų.
- *Vyriausybės biudžetinė pozicija* – metinis einamosios sąskaitos deficitas negali viršyti daugiau nei 3 proc. BVP, o bendros valstybės skolos santykis negali viršyti 60 procentų BVP.
- *Valiutos stabilumas* – valiutų kursų svyravimai negali peržengti valiutų kursų mechanizmo nustatytų siaurų ribų (ne didesnis nei 2,5 proc. svyravimas į abi puses) bent dvejus metus, be devalvacijos.

Trečia, Sutartis įsteigė institucinę struktūrą, susidedančią iš Europos centrinio banko (ECB) ir Europos centrinių bankų sistemos (ECBS). Europos centrinio banko pagrindinės institucijos yra Valdyba ir Valdančioji taryba. Europos vadovų taryba, Europos Parlamentui pritarus, skiria šešis Valdybos narius aštuonerių metų kadencijai be perrinkimo teisės. Valdančiajai tarybai priklauso šeši Valdybos nariai ir Europos centrinių bankų sistemoje dalyvaujančių (tik EPS valstybių narių) nacionalinių bankų valdytojai, kuriuos skiria nacionalinės vyriausybės penkerių metų kadencijai su teise būti perrinktiems.

Ketvirta, Sutartis numatė, kaip pinigų politika turėtų būti vykdoma EPS:

- *Nepriklausomas centrinis bankas* – „nei ECB, nei nacionalinis centrinis bankas, nei bet kuris jų sprendimus priimančių organų narys nesiekia gauti ar nepriima jokių Bendrijos institucijų ar organų, valstybių narių vyriausybių ar bet kurio kito subjekto nurodymų" (108 straipsnis).
- *Pagrindinis tikslas yra kainų stabilumas* – „Pagrindinis ECBS tikslas – palaikyti kainų stabilumą. Nepažeisdama kainų stabilumo tikslo, ECBS remia Bendrijos bendrąsias ekonominės politikos kryptis, kad

padėtų siekti 2 straipsnyje nustatytų Bendrijos tikslų." (105 straipsnis) (nors „Bendrijos tikslai", išdėstyti 2 Sutarties straipsnyje, apima „ekonomikos pažangą" bei „aukštą užimtumo lygį").

- *Europos centrinio banko vaidmuo pinigų politikoje* – pagrindinė Europos centrinio banko ir Europos centrinių bankų sistemos užduotis yra apibrėžti ir įgyvendinti pinigų politiką, vykdyti su užsienio valiutomis susijusias operacijas, saugoti ir valdyti valstybių narių oficialiąsias atsargas, paskatinti sklandų išmokų sistemų veikimą.
- *Tarybos vaidmuo pinigų politikoje* – Ekonomikos ir finansų taryba (EKOFINAS) turi sprendžiamąjį balsą svarstant intervencijos į užsienio valiutų rinkas klausimus (vieningo balsavimo procedūra), gali sudaryti pinigų sutartis su trečiosiomis šalimis (kvalifikuota balsų dauguma) ir lemia ES poziciją tarptautiniuose santykiuose su EPS susijusiais klausimais (kvalifikuota balsų dauguma).
- *Tarybos vaidmuo ekonominėje politikoje* – EKOFINAS vykdo ir „daugiašalę kontrolę", priimdamas bendros ekonominės politikos gaires (kurių projektas parengiamas bendradarbiaujant su Komisija), o atlikdamas kolektyvinius patikrinimus, kaip vyriausybės šių gairių laikosi, EKOFINAS atsako už baudų skyrimą valstybėms narėms, turinčioms „perviršinį biudžeto deficitą".

Kas atitinka konvergencijos kriterijus?

Prieš įsigaliojant Mastrichto sutarčiai 1993 metų lapkritį, Europos pinigų sistemą sukrėtė tarptautinė valiutų krizė, kuri kėlė grėsmę kruopščiai sudarytiems planams. Netrukus paaiškėjo, kad dauguma valstybių narių neatitiks konvergencijos kriterijų iki nustatytos galutinės datos, t. y. iki 1997 metų. Taip 1996 metais išaiškėjo, kad „dviejų greičių EPS" būtų realiausias rezultatas nedideliam skaičiui valstybių, kurių valiutos buvo glaudžiai susietos su Vokietijos marke (Vokietija, Prancūzija, Nyderlandai, Liuksemburgas, Austrija ir Belgija) žengiant žingsnį pirmyn 1999 metais, o silpnesnes valiutas turinčioms valstybėms (Ispanija, Italija, Portugalija, Airija, Graikija ir Suomija) prisijungiant vėliau. Tačiau Švedijos, Danijos ir Didžiosios Britanijos vyriausybės pareiškė, kad jos vargu ar įstos į šią sąjungą dėl susirūpinimo savo nacionaliniu suverenitetu ir antieuropietiškomis piliečių nuotaikomis (Danija ir Jungtinė Karalystė Mastrichto sutartyje vedė derybas dėl pasitraukimo iš EPS planų).

Tačiau įvykusi valiutos krizė davė priešingą rezultatą – sustiprino visų valstybių narių politinio ir administracinio elito tikėjimą, kad fiksuoti valiutų kursai ir pinigų politikos perdavimas viršnacionaliniam centriniam bankui yra būtini, norint apsaugoti ES ekonomiką nuo tarptautinių valiutos spekuliantų įtakos (Henning, 1998). Be to, vietoje projekto atsisakymo, antro lygio vyriausybės buvo labiau nei visada pasiryžusios įstoti į EPS, kad kartą ir visiems laikams apribotų tarptautinių valiutos spekuliantų galią (Cobham, 1996; Sandholtz, 1996; Jones *et al.*, 1998).

Dėl to Ispanijos, Portugalijos ir Italijos vyriausybės smarkiai apkarpė savo biudžetus: Italijos vyriausybė pakartotinai įstojo į valiutų kurso mechanizmą 1996 metų lapkritį ir įvedė vienkartinį „Europos mokestį", kad sumažintų biudžeto deficitą žemiau nustatytos 3 procentų ribos; Suomijos vyriausybė prisijungė prie valiutų kurso mechanizmų ir įgyvendino daugybę makroekonominių reformų; Airija tapo greičiausiai augančia ekonomika Europoje, o tai leido vyriausybei sumažinti valstybės skolą ir revalvuoti valiutą valiutų kurso mechanizme.

Taigi 1988 metų gegužę Europos vadovų tarybos susitikime Briuselyje vyriausybių vadovai palaikė Komisijos pasiūlymą, kad pirmajame etape EPS sudarytų 11 valstybių narių. Kaip matyti iš 10.1 lentelės, tiktai trys valstybės narės atitiko visus konvergencijos kriterijus pagal griežtus vertinimus. Nepaisant to, Komisija teigė, kad valstybės skolos kriterijus yra ne toks svarbus kaip metinio deficito kriterijus, ir kad daug svarbiau, jog bendra valstybės skola „judėtų teisinga kryptimi", kitais žodžiais tariant, mažėtų. Tačiau Belgija ir Italija akivaizdžiai neatitiko šio aiškinimo. Bet Belgija jau buvo valiutų sąjungoje su Liuksemburgu, kurią reikėtų išformuoti, jei ji negalėtų įstoti į EPS, o Belgijos ekonomika yra palyginti maža lyginant su euro zonos dydžiu.

Italija buvo daug didesnė problema. Vokietijos Bundesbanko ir Vokietijos vyriausybės nuomonės išsiskyrė dėl leidimo Italijai įstoti į sąjungą: keletas vadovaujančių asmenų teigė, kad Italijos įstojimas pakenktų naujos valiutos stabilumui ir konvergencijos kriterijų tikslui. Tačiau palaikomas Komisijos ir Prancūzijos vyriausybės, kuri nuogąstavo dėl liros devalvacijos, Italijai neįstojus į EPS, Italijos ministras pirmininkas Romano Prodi įtikino kitas vyriausybes, kad jis sugebės įvykdyti biudžetinį planą, kuris smarkiai sumažins Italijos skolą iki 2002 metų. Italijos priėmimas į EPS buvo akivaizdus politinis kompromisas. Graikija buvo vienintelė valstybė narė, kuri pageidavo įstoti į EPS, bet nebuvo priimta iki 2001 metų sausio 1 dienos, kadangi aiškiai neatitiko konvergencijos kriterijų.

10.1 LENTELĖ. Ekonominės ir pinigų sąjungos konvergencijos kriterijų atitikimas *

	Vyriausybės biudžetinė padėtis					
	infliacijos lygis, 1997 (%)	palūkanų normos, 1997 (%)	deficitas, 1997 (% BVP)	skola (% BVP)	pokytis nuo 1995	valiutos kursas (VKM, 1998 kovas)
Nustatyta riba	2,7	7,8	£ 3,0	= 60,0		Taip
EPS NARĖS ĮKŪRĖJOS						
Liuksemburgas	**1,4**	5,6	−1,7	6,7	+1,0	Taip
Suomija	1,3	5,9	0,9	55,8	−3,7	Taip
Prancūzija	1,2	5,5	3,0	58,0	+9,5	Taip
Vokietija	1,4	5,6	2,7	**61,3**	+11,0	Taip
Portugalija	1,8	6,2	2,5	**62,0**	−1,8	Taip
Austrija	1,1	5,6	2,5	**66,1**	+0,7	Taip
Airija	1,2	6,2	−0,9	**66,3**	−22,8	Taip
Ispanija	1,8	6,3	2,6	**68,8**	+6,2	Taip
Nyderlandai	1,8	5,5	1,4	**72,1**	−5,7	Taip
Italija	1,8	6,7	2,7	**121,6**	−3,3	Taip
Belgija	1,4	5,7	2,1	**122,2**	−11,2	Taip
Neatitiko narystės EPS reikalavimų						
Graikija	**5,2**	**9,8**	**4,0**	**108,7**	−0,7	Taip
Politinis sprendimas neprisijungti prie EPS						
Jungtinė Karalystė	1,8	7,0	1,9	53,4	+3,0	**Ne**
Danija	1,9	6,2	−0,7	**65,1**	−13,1	Taip
Švedija	1,9	6,5	0,8	**76,6**	−2,4	**Ne**

Pastaba. Paryškinti skaičiai reiškia, kad valstybė narė neatitiko konvergencijos kriterijų, nustatytų Mastrichto sutartimi.
Šaltinis – Europos Komisija (1998b).

Trys kitos valstybės – Danija, Švedija ir Jungtinė Karalystė priėmė politinį sprendimą nestoti į EPS jos pradiniame etape. Danija ir Jungtinė Karalystė pasinaudojo savo teise nestoti į EPS pagal Mastrichto sutartį, o Švedija paprasčiausiai nutarė nestoti. Vėliau Danijoje ir Švedijoje buvo surengti referendumai dėl stojimo į EPS (atitinkamai 2000 metų gegužę ir 2003 metų rugsėjį), tačiau abiejų šalių rinkėjai nepritarė narystei EPS, nepaisant aktyvių vyriausybės vykdomų kampanijų, skatinančių pritarimą narystei (žr. 6 skyrių). Tuo tarpu Jungtinėje Karalystėje 1997 metais naujai išrinkta leiboristų vyriausybė pažadėjo suorganizuoti referendumą šiuo klausimu. Tačiau greitai paaiškėjo, kad iždo kancleris Gordonas Brownas daug silpniau pasisakė už narystę nei ministras pirmininkas Tony

Blairas. 2004 metais tikimybė, kad referendumas bus surengtas, mažėjo, Gordonui Brownui neigiamai įvertinus narystės EPS ekonominę naudą, sulaukus Švedijoje įvykusio referendumo rezultatų ir Europos debatams Jungtinėje Karalystėje perėjus prie siūlomos ES konstitucijos.

Kitų klausimų sprendimas: nelaimingos Prancūzijos vyriausybės nuraminimas

Tai dar nebuvo pasakojimo pabaiga, kadangi liko neišspręsta daug kitų klausimų. Visų pirma dabar, kai daugiau valstybių narių turėjo įstoti į EPS nei Vokietijos vyriausybė iš pradžių tikėjosi, Vokietijos finansų ministras Theo Waigelis pasiūlė „Stabilumo paktą", kuris neleistų vyriausybėms turėti didelio valstybės deficito įstojus į EPS. Tam iš karto paprieštaravo Prancūzijos socialistų vyriausybė, kuri buvo neseniai išrinkta dėl to, kad savo rinkiminėje programoje kritiškai vertino „monetarinį" EPS modelį. 1997 metų pabaigoje buvo pasiektas kompromisas Amsterdamo Europos vadovų tarybos susitikime. Mainais už baudų skyrimą nepaklusnioms vyriausybėms Prancūzija išsireikalavo sąlygos, kad baudos galėtų būti skiriamos tiktai kvalifikuota balsų dauguma priimtu valstybių narių susitarimu, o dėl kosmetinių priežasčių susitarimas turėtų būti vadinamas „Stabilumo ir augimo paktu".

Antra, Prancūzijos vyriausybė sugebėjo užsitikrinti paramą dar vienai priemonei dėl politinio elemento įgyvendinimo EPS. 1997 metais Prancūzijos finansų ministras Dominique'as Strauss-Kahnas pasiūlė įsteigti specialų „Euro-X komitetą" (jį sudarytų tiktai EPS valstybių narių finansų ministrai), kuris kontroliuotų bendros valiutos valdymą (ilgainiui, į EPS įstojus 11 valstybių, jis tapo „Euro-11" komitetu). Jo ketinimai tapo aiškūs, kai jis tai apibūdino kaip „Euro ekonominį valdymą". Tačiau Vokietijos vyriausybė reikalavo, kad toks komitetas negalėtų kelti pavojaus Europos centrinio banko savarankiškumui, o britų vyriausybė nuogąstavo, kad jis pamažu galėtų pakeisti EKOFINĄ, kaip pagrindinę ES ekonominės politikos instituciją. Vyriausybės pasiekė kompromisą, kad Euro-11 komitetas spręs techninius reikalus bei politinius klausimus, būdingus eurozonai priklausančioms valstybėms narėms (pvz., tarptautinis bendradarbiavimas valiutos srityje), o EKOFINAS ir toliau išliks pagrindiniu makroekonominės politikos koordinavimo forumu. Kitaip nei sprendimas dėl Stabilumo ir augimo pakto, šis kompromisas buvo laikomas Prancūzijos vyriausybės pergale, kadangi buvo akivaizdu, kad komitetas taps pagrindine makroekonominės politikos arena ekonominėje ir pinigų sąjungoje.

Kalbant apie tai, kas turėtų užimti pirmojo Europos centrinio banko pirmininko postą, iki 1997 metų pabaigos daugelis valstybių narių pritarė, kad pirmuoju Europos centrinio banko pirmininku taptų Wimas Duisenbergas, buvęs Danijos centrinio banko valdytojas ir Europos pinigų instituto pirmininkas. Prancūzijos prezidentas Jacques'as Chiracas ir ministras pirmininkas socialistas Lionelis Jospinas kartu pasiūlė Prancūzijos centrinio banko valdytojo Jeano-Claude'o Tricheto kandidatūrą į šį postą. Prancūzai teigė, kad Mitterrand'as neoficialiai susitarė su Kohliu, jog mainais už Europos centrinio banko buveinę Frankfurte pirmasis pirmininkas bus prancūzas. Tačiau Vokietijos vyriausybė nepripažino šio sandorio. Prancūzijos vyriausybė pagrasino vetuoti Duisenbergo kandidatūrą, bet 1998 metų gegužę buvo pasiektas kompromisas. Chiracas pritarė Duisenbergo kandidatūrai mainais už neoficialų susitarimą su juo, kad šis atsistatydins praėjus pusei jo kadencijos, šitaip, matyt, užleisdamas vietą Trichetui. Tačiau šį postą Trichetas gavo tiktai 2003 metų lapkritį.

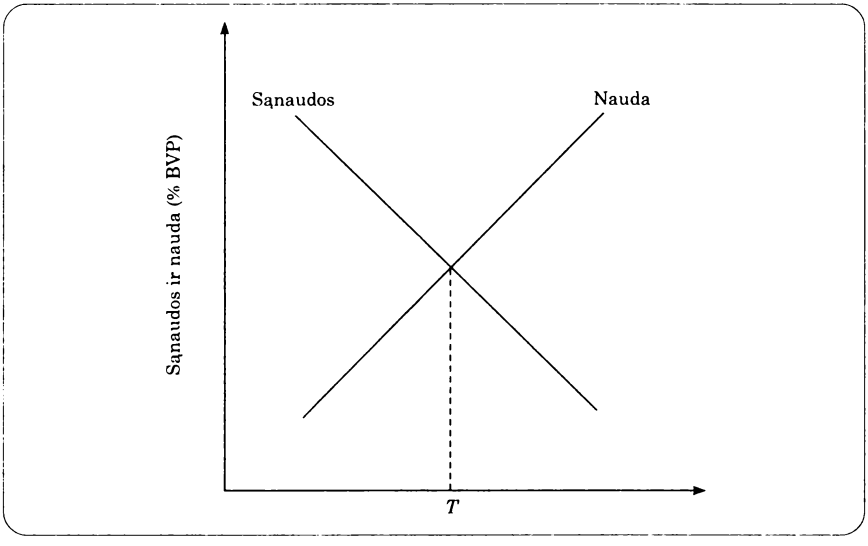
Ekonominės ir pinigų sąjungos aiškinimas

Vis dar lieka neišaiškinta keletas aspektų. Kodėl pinigų sąjunga buvo įkurta būtent tuo metu? Kodėl ji buvo būtent tokios struktūros, t. y. sudaryta iš trijų etapų, su nustatytais konvergencijos kriterijais, nepriklausomu centriniu banku, kainos stabilumo tikslu ir augimo bei stabilumo paktu? Ir kodėl kai kurios valstybės įstojo, o kitos ne? Norint atsakyti į šiuos klausimus, ES mokslininkai pasiūlė keturis pamatinius paaiškinimus: (1) ekonominis racionalumas; (2) tarpvalstybinis derėjimasis; (3) nevalstybinių interesų grupių darbotvarkės nustatymas; ir (4) neoliberalių idėjų apie pinigų politiką dominavimas.

Ekonominis racionalumas: ekonominė integracija ir pagrindinė optimali valiutos zona

Bendros valiutos sąjungos sukūrimo sąnaudos ir nauda skiriasi priklausomai nuo prie jos prisijungusių valstybių „ekonominės integracijos" lygio (žr. Krugman, 1990). Pinigų sąjungos teikiama nauda auga intensyvėjant prekybai tarp valstybių (plg. Cameron, 1997). Didesnė ekonominė integracija reiškia didesnę naudą, gaunamą iš valiutos keitimo sandorių kaštų panaikinimo. Negana to, augant prekybai, valiutos kurso, kaip nacio-

10.1 SCHEMA. Pinigų sąjungos sąnaudos ir nauda



nalinės makroekonominės politikos instrumento, atsisakymo kaina krinta. Kadangi ekonomikų struktūrinės sąlygos susilygina, dėl efektyvesnio išteklių paskirstymo, bendros valiutos ir laipsniško ekonomikos ciklų derinimo asimetrinių smūgių tikimybė mažėja. Todėl stiprėjant prekybos integracijai, būtinybė naudoti savarankišką valiutos kursą menkėja.

Taigi, kaip matyti 10.1 schemoje, laukiamai naudai augant ir laukiamoms sąnaudoms krintant, linijos susikerta tam tikru laiko momentu. Šiame taške (T) valiutų sąjungos įkūrimas ar įstojimas į ją yra racionaliai ekonomiškai pagrįstas, kadangi po šio taško valstybės narės gaus daugiau naudos nei patirs išlaidų.

Sunku pasakyti, kada tiksliai šį tašką pasiekė ES valstybės narės. XX a. paskutinio dešimtmečio viduryje prekių importo ir eksporto (neįskaitant paslaugų) apimtys tarp ES valstybių narių smarkiai skyrėsi (10.2 lentelė). Didžiuosiuose ūkiuose prekyba ES viduje sudarė mažiau nei ketvirtadalį viso BVP, o daugumoje mažesnių šalių prekyba ES viduje sudarė daugiau nei pusę viso BVP. Be to, Vokietijos atveju, kuri yra pagrindinis ES ūkis, prekybos su likusiu pasauliu apimtys beveik sutampa su prekybos su kitomis ES valstybėmis narėmis apimtimis. Kitais žodžiais tariant, kai buvo nuspręsta įkurti EPS remiantis paprastais ekonominiais naudos ir sąnaudų skaičiavimais, mažesnėms valstybėms buvo didesnė tikimybė gauti iš jos naudos nei didesnėms valstybėms.

10.2 LENTELĖ. Prekybos integracija ES ir atvirumas pasaulio ekonomikai, 1994–2001m.

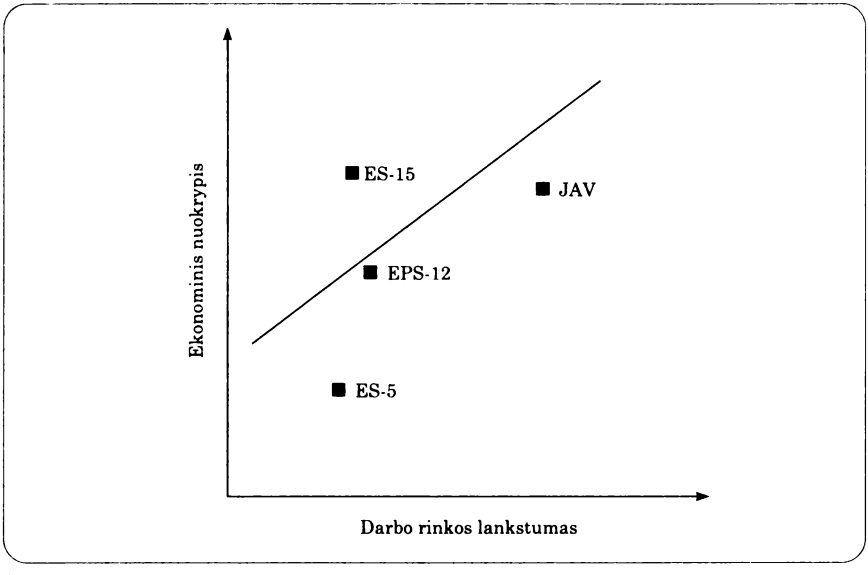
	ES vidaus prekyba (iš viso importas ir eksportas, % BVP)		Prekyba už ES ribų (iš viso importas ir eksportas, % BVP)	
	1994	2001	1994	2001
ES 12				
Belgija	83,6*	113,5	29,3*	44,5
Liuksemburgas	–	94,5	–	20,0
Airija	80,2	83,0	34,1	46,8
Nyderlandai	65,0	75,3	27,7	39,0
Austrija	33,7	49,6	16,8	26,8
Portugalija	39,6	44,8	12,5	13,4
Suomija	30,4	36,2	24,0	26,3
Ispanija	22,8	31,9	11,5	14,4
Vokietija	23,1	31,8	16,3	25,5
Prancūzija	23,6	31,1	13,5	18,2
Italija	20,9	23,9	14,5	19,4
Graikija	20,8	16,5	11,4	16,2
Kitos ES valstybės narės				
Danija	35,4	40,9	17,3	20,2
Švedija	33,6	37,7	23,8	25,6
Jungtinė Karalystė	24,1	22,6	18,7	19,7

* Belgija ir Liuksemburgas bendrai. ES vidaus prekyba 2001 metais.

Be to, statistika leidžia manyti, kad tarp 1994 ir 2001 metų prekybos integracija ES viduje stiprėjo greičiau tarp eurozonos valstybių nei tarp valstybių, nepriklausančių eurozonai, o Jungtinės Karalystės atveju buvo pastebimas netgi prekybos su likusiomis ES valstybėmis narėmis sumažėjimas, išreiškus procentais nuo Jungtinės Karalystės BVP. Tai leidžia manyti, kad narystės EPS ekonominė nauda gali būti nulemta EPS sukūrimo. Kitais žodžiais tariant, priėmus politinį sprendimą įstoti į EPS, šalių ekonomikos augs, kadangi bendros valiutos įvedimas sukels stiprėjančią prekybos integraciją.

Kaip rodo ES ekonomikos empirinės analizės, ES nėra optimali valiutos zona, ypač lyginant ją su Jungtinėmis Valstijomis (žr., pvz., Eichengreen, 1990; Feldstein, 1992; Caporale, 1993; De Grauwe ir Vanhaverbeke, 1993). Pirma, valstybių narių ekonominis pasirodymas smarkiai skiriasi, todėl tikėtina, kad asimetriniai smūgiai pasitaikys dažnai ir nuolat. Antra, Europos ekonomikoje yra palyginti žemas darbo rinkos lankstumas

10.2 SCHEMA. Ar ES yra optimali valiutos zona?



Šaltinis – pritaikyta pagal De Grauwe'ą (2003, p. 82), su Oksfordo universiteto leidyklos leidimu.

tiek darbo mobilumo tarp valstybių narių, tiek darbo užmokesčio ir reguliavimo lankstumo atžvilgiu (žr. toliau). Taigi įvykus asimetriniam šokui, vargu ar tai lems darbo jėgos judėjimą ar darbo užmokesčio mažinimą, kad pritrauktų daugiau kapitalo.

Nepaisant to, optimali valiutos zona gali egzistuoti tarp pagrindinių ES valstybių (Dornbusch, 1990). Kaip parodyta 10.2 schemoje, nors darbo rinka gali būti nelanksti, Vokietijos, Prancūzijos ir Beneliukso (ES-5) šalių ekonominiai ciklai yra glaudžiai susiję. 12 eurozonos narių situacija (Euro12 schemoje) yra mažiau aiški: darbo rinkos yra tokios pat nelankščios kaip ir penkiose pagrindinėse valstybėse, tačiau ekonomikos turi daugiau nuokrypių.

Trumpai tariant, ekonomikos logika galbūt galėtų paaiškinti, kodėl EPS buvo įkurta XX a. paskutinį dešimtmetį, tačiau ji siūlo tiktai dalinį paaiškinimą, kodėl tam tikros valstybės įstojo į EPS, o kitos ne. Pagal ekonomikos logiką, EPS sukūrimo momentu jos narėmis turėtų būti buvusios tiktai pagrindinės valstybės narės. Ekonomikos mokslas negali paaiškinti, kodėl Italija ir Ispanija įstojo į EPS, nors ir turėdamos gana žemo lygio prekybos integraciją bei potencialiai svyruojančius ekonomikos ciklus, o Danija atsisakė prisijungti prie EPS, nors ir turėjo palyginti aukštą preky-

bos integracijos lygį. Dauguma ekonomistų pripažįsta, kad ekonomikos analizė negali paaiškinti, kodėl EPS buvo sukurta būtent tokios struktūros: trijų etapų, su nustatytais konvergencijos kriterijais ir konkrečia institucine struktūra (pvz., Artis, 1996; Crowley, 1996). Įtikimesnius atsakymus į šiuos klausimus pateikia politikos, o ne ekonomikos mokslas.

Tarpvalstybinės derybos: prancūzų ir vokiečių sandoris

EPS institucinė struktūra buvo gauta tarpvyriausybinėse derybose tarp ES vyriausybių ir tarpvyriausybinėje konferencijoje, pritarusioje Mastrichto sutarčiai (Moravcsik, 1998; Hosli, 2000; Eichengreen ir Frieden, 2001). Dvi iš prigimties prieštaringos jėgos veikia šiame strateginiame kontekste. Pirma, labai tikėtina, jog vyriausybė, kuri turi mažiausiai ką prarasti dėl nesusitarimo dėl politikos, užsitikrins labiausiai jos idealius prioritetus atitinkančius rezultatus. Jei ji neturi ko prarasti, jai nereikia eiti į kompromisus. Vyriausybė, galinti daug prarasti iš nepritarimo sutarčiai, priešingai, bus pasirengusi daryti dideles nuolaidas, kad būtų pasiektas sėkmingas sandoris. Antra, kadangi susitarimui vyriausybės privalo vieningai pritarti, dažniausiai pasiekiamas „paketinis sandoris" (arba sandoris dėl abipusių paslaugų). Į darbotvarkę įtraukiami ir kiti klausimai, ir taip galutiniame susitarime kiekviena vyriausybė gali kažką gauti. Esant tokiai situacijai, vyriausybė, turinti mažiausiai ką prarasti, gali būti priversta eiti į kompromisą, siekdama apginti savo interesus kitose sferose.

Abi šios varomosios jėgos vaidino svarbų vaidmenį EPS politikoje (Sandholtz, 1993). Pirma, EPS struktūra buvo iš esmės vokiška (Moravcsik, 1993): konvergencijos kriterijų priėmimą, nuo politinės kontrolės nepriklausomo Europos centrinio banko įkūrimą ir pagrindinį kainos stabilumo uždavinį – visa tai palaikė Vokietijos vyriausybė, nurodydama tai kaip sąlygą, kad ši pritartų EPS. Su šių priemonių pagalba Vokietijos vyriausybė tikėjosi, kad EPS taps optimalia valiutos zona, kadangi tikėtina, jog tiktai keletas valstybių narių įvykdys šias sąlygas ir todėl euras bus toks pat stabilus, kaip ir Vokietijos markė. Vokietijos vyriausybė, palaikoma Bundesbanko, buvo pasirengusi vetuoti visą projektą ir toliau įgyvendinti Europos pinigų sistemą, kurią efektyviai valdė Bundesbankas. Vokietijos hegemoniją sistemoje išryškino valiutų kurso mechanizmo krizė 1992–1993 metais, kai Bundesbankas diktavo, kurios valstybės turėtų išeiti iš valiutų kurso mechanizmo ir kokią kainą turėtų sumokėti likusios jo narės (Kameron, 1993; Smith ir Sandholtz, 1995). Tuo tarpu kitos valstybės narės buvo pasirengu-

sios sumokėti vokiečių kainą, kad įgytų kokią nors įtaką pinigų politikoje. Ekonominėje ir pinigų sąjungoje bendra palūkanų norma būtų nustatoma Europos ūkiui kaip visumai, o ne vien tik Vokietijai, ir jų centriniai bankų valdytojai turėtų tokį pat balsą šio sprendimo priėmime.

Tačiau tam tikri paketinio sandorio aspektai ir galutinis ekonominės ir pinigų sąjungos, pradėtos įgyvendinti 1999 metais, rezultatas nevisiškai atitiko Vokietijos norus. Prancūzijos vyriausybė iš Vokietijos išsireikalavo skausmingų nuolaidų. Institucinės struktūros atžvilgiu Vokietija pritarė Europos centrinio banko Valdančiajai tarybai, kad ECB Valdybos sprendimų priėmimo procese nacionalinių centrinių bankų valdytojai gali turėti balsų persvarą, ir pritarė EKOFINO politiniam vaidmeniui tvarkant išorinę valiutų kurso politiką (Garrett, 1994). Vokietijai pavykus susitarti dėl Stabilumo ir augimo pakto, Prancūzijos vyriausybė užtikrino Euro-11 komiteto įsteigimą ir privertė politizuoti Europos centrinio banko pirmininko pasirinkimą.

Galiausiai Vokietija faktiškai gavo mažai naudos iš pinigų sąjungos, į kurią įėjo valstybės su aukštu infliacijos lygiu, tokios kaip Italija, Ispanija ir netgi Prancūzija. Tačiau tarptautiniai investuotojai ir sudėtingų prekių eksportuotojai (ir profesinės sąjungos, veikiančios šiame sektoriuje), būdami galinga ekonominė jėga Vokietijoje, gavo nemažai naudos iš fiksuotų valiutos kursų, nustatytų jų pagrindinėse eksporto ar investicijų rinkose, bei toliau stengėsi įtikinti Vokietijos vyriausybę remti EPS projektą (Josseling, 2001; Frieden, 2002). Be to, daugelis mokslininkų tvirtina, kad Vokietija pritarė tolesnei EPS plėtrai ir sutiko nusileisti dėl tikslaus proceso projekto, kadangi ji turėjo platesnius politinius interesus – po Vokietijos susijungimo ir Sovietų Sąjungos žlugimo išsaugoti politinės integracijos Europoje tempus (Dyson *et al.*, 1994; Woolley, 1994; McKay, 1996, p. 84–95; Kaltenthaler, 2002). Šiuo požiūriu, EPS yra bendro istorinio sandorio tarp Prancūzijos ir Vokietijos dalis: Prancūzija Vokietijos susijungimą palaikė mainais už tai, kad Vokietija atsisakė Vokietijos markės ir Bundesbanko vykdomos Europos ekonomikos kontrolės.

Nevalstybinių interesų grupių vykdomas darbotvarkės nustatymas: Komisija ir centriniai bankai

Tačiau egzistuoja alternatyvus požiūris, esą EPS įgyvendinimo datą ir institucinę struktūrą nulėmė tai, kad darbotvarkę sudarinėjo nevalstybiniai žaidėjai, interesų grupės ir strategijos, kurių negalėjo kontroliuoti tarpvyriau-

sybinio derėjimosi procesas. Įtakingiausias nevalstybinis veikėjas EPS darbotvarkės sudarymo procese buvo Europos Komisija (Sandholtz, 1993; Dyson, 1994, p. 114–148; Smith ir Sandholtz, 1995; Dyson ir Featherstone, 1999; p. 691–745). Nuo XX a. septintojo dešimtmečio keletas Komisijos narių ir garsių veikėjų iš Komisijos administracijos pasisakė už pinigų sąjungą, tačiau tiktai tuomet, kai Jacques'as Delors'as tapo Komisijos pirmininku, pastaroji atvirai pasisakė už strategiją, kuri skatintų ir užtikrintų EPS sukūrimą. Delors'as turėjo didelę patirtį pinigų politikos srityje – būdamas Prancūzijos finansų ministru, jis XX a. devintojo dešimtmečio pradžioje pasuko Prancūzijos pinigų politiką 180 laipsnių kampu. Jis buvo pasiryžęs ir ideologiškai siekti pinigų sąjungos tikslo ir propagavo šį tikslą pasitaikius kiekvienai galimybei. Delors'as teigė, kad valstybės narės turėtų įsteigti jo vadovaujamą komitetą, kuris parengtų EPS planą; ir jis deramai pristatė tarpvyriausybinės konferencijos dėl Mastrichto sutarties strategiją. Komisijos strateginis žinių ir informacijos panaudojimas buvo gyvybiškai svarbus norint pakeisti centrinių bankų, darbdavių organizacijų ir profesinių sąjungų nuomonę apie EPS ir institucinius prioritetus (Jabko, 1999; Verdun, 2000).

Vienas konkretus Delors'o įtakos pavyzdys yra jo idėja, kad EPS turėtų būti įgyvendinama keliais etapais, ekonominei konvergencijai vykstant lygiagrečiai su vykdomu techniniu ir instituciniu pasirengimu bendros valiutos įvedimui. Įgyvendinus kiekvieną etapą, būtų politiškai sudėtinga žengti žingsnį atgal, kadangi toks sprendimas turėtų neigiamos įtakos visos ES patikimumui. Dauguma ekonomistų teigė, kad ši strategija neturi jokios ekonominės prasmės (žr., pvz., Eichengreen, 1993), ir pradžioje šią idėją rėmė vos kelios valstybės narės. Tačiau Delors'o atkaklumo dėka ir neturint nuoseklaus alternatyvaus plano, jo modelis buvo patvirtintas kaip kolektyvinė EPS strategija.

Kiti pagrindiniai nevalstybiniai žaidėjai, vaidinę svarbų vaidmenį ekonominėje ir pinigų sąjungoje, buvo valstybių narių centrinių bankų valdytojai, rėmę projekto bendrus strateginius interesus (Verdun, 1999). EPS garantuotų jų nepriklausomumą nuo nacionalinių finansų ministerijų politinių nurodymų ir jų kiekvienas, būdamas ECB Valdančiosios tarybos narys, dalyvautų ES pinigų politikos kūrime ir įgyvendinime. Šie žaidėjai palaikė panašias politikos idėjas ir dėl to, kaip pinigų politika turėtų būti kontroliuojama (žr. žemiau) ir galėjo pasiūlyti svarbių žinių apie daugelį techninių dalykų pereinant prie EPS, pavyzdžiui, kaip turėtų būti sukurta ir įgyvendinama mokėjimų sistema. Nacionalinės vyriausybės delegavo ypatingas atsakomybes jiems. Visi centrinių bankų valdytojai buvo Delors'o ko-

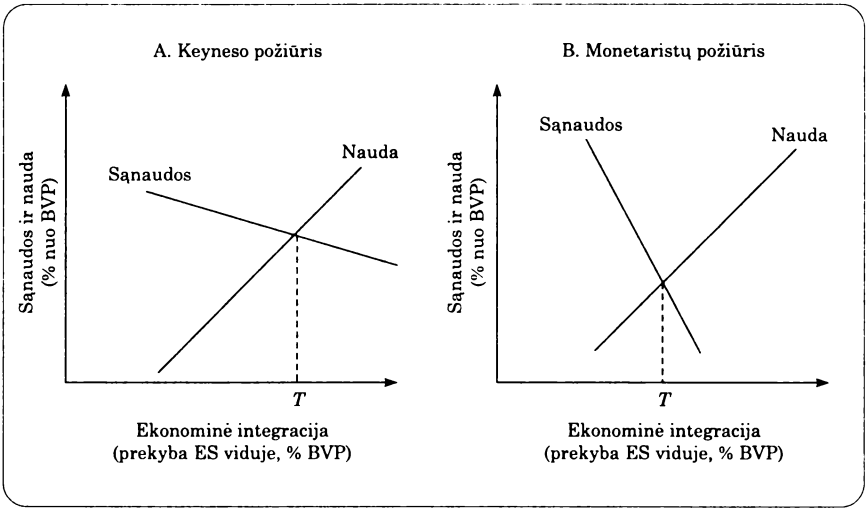
miteto nariai ir Centrinio banko valdytojų taryba pasiūlė Europos centrinių bankų sistemos statuto projektą, vėliau įtrauktą į Protokolą, kuris be pakeitimų buvo pridėtas prie Mastrichto sutarties. Vyriausybių interesas buvo užsitikrinti patikimas technines konsultacijas ir užtikrinti žmonių, kurie vykdytų ES pinigų politiką, paramą EPS. Tačiau kai vyriausybės jau buvo delegavusios svarbius struktūros klausimus, jos buvo nepajėgios kontroliuoti centrinių bankų valdytojų elgesį ir jų siūlomas idėjas.

Idėjų galia: konsensusas dėl monetaristinės politikos

Kathleen McNamara (1998, 2001) teigia, kad svarbiausias veiksnys aiškinant bemaž vieningą sutarimą tarp ES vyriausybių ir įvairių nevalstybinių institucijų dėl EPS tikslų ir struktūros, buvo „monetaristinės politikos konsensuso" Europoje atsiradimas XX a. devintojo dešimtmečio pabaigoje. Pagrindinė šio naujojo konsensuso atsiradimo priežastis buvo ta, kad dauguma Europos vyriausybių patyrė politikos nesėkmę XX a. aštuntąjį dešimtmetį, kai keinsiška paklausos reguliavimo politika pasirodė nesugebanti kovoti su lėtu augimu, aukštu nedarbo ir infliacijos lygiu. Monetarizmas atsirado kaip alternatyvi ekonominė paradigma, kuri buvo tiek teoriškai nuosekli, tiek empiriškai sėkminga. Teoriniame lygmenyje, tarp kitų dalykų, monetarizmas siūlė įtikinamą kritiką, kodėl nebuvo būdingos priklausomybės tarp nedarbo ir infliacijos, kaip tai pranašavo Filipso kreivė (Friedman, 1968). Empiriniame lygmenyje labai sėkmingas monetaristinių politikų pavyzdys buvo Vokietijos ekonominis augimas XX a. aštuntąjį dešimtmetį ir devintojo dešimtmečio pradžioje; tai lėmė monetaristinė politika. Centro dešiniosios partijos tuo metu laikėsi neigiamos nuomonės apie Keyneso hegemoniją XX a. septintąjį ir aštuntąjį dešimtmečiais. Kadangi Keyneso teorijos žlugo, o monetaristinė politika vis labiau darėsi priimtina pagrindinėms partijoms ir tarptautinėms organizacijoms, tokioms kaip OECD (žr. pvz., McCracken, 1977), ir kadangi centro dešiniosios partijos laimėjo rinkimus visoje Europoje XX a. devintojo dešimtmečio pradžioje ir viduryje, centro kairiosios partijos ėmė atsisakyti savo senosios politikos ir pritarti naujajai ekonominei ortodoksijai.

Monetarizmas turėjo ypatingą politinių priemonių receptą. Monetarizmo ekonomistai teigė, kad manipuliavimas valiutų kursais (labai panašiai kaip ir Keyneso paklausos reguliavimas) atneš tiktai trumpalaikę naudą, o ilgojo laikotarpio rezultatas bus darbo užmokesčio ir kainų infliacija. Dėl

10.3 SCHEMA. Monetaristų ir Keyneso požiūriai į pinigų sąjungą



Šaltinis – De Grauwe (2003, psl. 79), su Oksfordo universiteto leidyklos leidimu.

to monetaristai pasisakė už stabilius ir tolygiai fiksuotus valiutos kursus bei darbo užmokesčio lankstumą ir darbo rinkos reformas, o ne už valiutos devalvavimą, kaip vienintelį ilgalaikį žemo produktyvumo vaistą.

Norėdami suprasti, kokią reikšmę tai turėjo ekonominei ir pinigų sąjungai, 10.3 schemoje pateikiame du grafikus, vaizduojančius Keyneso ir monetaristų pinigų sąjungos sąnaudų ir naudos aiškinimą. Keyneso požiūris (10.3a schemoje) yra tas, kad pasaulyje gausu stabilumo – darbo užmokesčiai ir kainos yra stabilios, darbo jėga yra nemobili, todėl valiutos kursas yra galingas makroekonominio valdymo įrankis. Šiame aiškinime valiutos kursų fiksavimo sąnaudos krinta pamažu, augant prekybos integracijai (žr. Minford, 1996). Priešingai, monetaristų įsitikinimu (10.3b schema), valiutos kursas yra neveiksmingas įrankis, todėl jo netekimo sąnaudos ima kristi staigiai, augant prekybai. Dėl to monetaristai pasisakė už fiksuotus valiutų kursus, kai pinigų sąjungoje esama daug žemesnio lygio ekonominės ir prekybos integracijos, nei buvo priimta keinsistų (žr. Bofinger, 1994).

Šios idėjos nuo XX a. aštuntojo dešimtmečio pabaigos pamažu įgavo galią ir vyravo iki XX a. devintojo dešimtmečio. Jau 1975 metais žurnalas *The Economist* išspausdino „Visų Šventųjų dienos manifestą", kurį parašė keletas žymių monetarizmo ekonomistų ir kuriame visuomenė buvo kvie-

čiama atgaivinti EPS idėją (*The Economist*, 1975, p. 33). Vokietijos vyriausybė, palaikoma Bundesbanko, panašiomis idėjomis bandė pateisinti EPS. XX a. devintąjį dešimtmetį Komisijos generalinis direktoratas, atsakingas už ekonominius ir pinigų reikalus, tarp savo narių turėjo gausybę pasikeitusių monetaristų, kurie parengė Komisijos strategiją Delors'o komitete ir parašė pranešimą „Viena rinka – viena valiuta" (Europos Komisija, 1990).

XX a. devintąjį dešimtmetį ir paskutinio dešimtmečio pradžioje vyriausybės visoje Europoje pristatė „sveikų pinigų" politiką ir suteikė laisvę centriniams bankams kontroliuoti stabilius valiutų kursus. Kai tik ši ortodoksija buvo priimta, tai buvo žingsnelis link valiutų kurso fiksavimo ir pinigų politikos delegavimo nepriklausomam viršnacionaliniam centriniam bankui. Tai buvo pagrįsta tiek ekonomiškai – išaugusios asmeninės ir kolektyvinės gerovės prasme, tiek politiškai – buvo sumažintas makroekonominės politikos neapibrėžtumas nacionaliniams sprendžiantiesiems organams (Østrup, 1995; Kameron, 1997).

Pinigų ir ekonominė politika ekonominėje ir pinigų sąjungoje

Ligi šiol dėmesys buvo sutelktas ties aiškinimu, kaip ir kodėl EPS buvo sukurta. Likusioje šio skyriaus dalyje bus aptariama, kaip pinigų ir ekonominė politika yra įgyvendinama ekonominėje ir pinigų sąjungoje. Iš esmės, ar EPS struktūra užtikrins stabilią valiutą? Kaip seksis ekonominei ir pinigų sąjungai susidūrus su rimtais asimetriniais ekonominiais ciklais? Kaip europinio lygmens pinigų politikos paveiks nacionalines fiskalines ir darbo rinkos politikas? Ir kaip EPS pakeis ES vaidmenį pasaulinėje ekonomikoje?

Europos centrinio banko nepriklausomybė: patikimumo ir reputacijos užsitarnavimas

Pinigų politikoje egzistuoja natūrali infliacijos tendencija (Nordhaus, 1975; Barro ir Gordon, 1983; Lohmann, 1999). Net jeigu pagrindinis tikslas būtų kainų stabilumas, finansų ministrai galėtų išlošti iš „staigios infliacijos". Jei vyriausybės gali nulemti, kad infliacijos lygis būtų aukštesnis nei tikėjosi verslo įmonės ir profesinės sąjungos (skolinantis pinigus ir deran-

tis dėl darbo užmokesčių) – visa tai padidins gamybą ir užimtumą trumpuoju laikotarpiu. Augimas ir didesnis užimtumas laimi balsus. Todėl ruošiantis rinkimams atsiranda akstinas „išpūsti" ekonomiką mažinant palūkanų normas. Privatūs veikėjai supras, kad vyriausybės sukuria staigią infliaciją ir ilguoju laikotarpiu palūkanų normas padidina, kad sumažintų infliaciją. Tačiau norėdamos pasinaudoti šia strategija, vyriausybės gali sukelti tokį staigios infliacijos lygį, kuris viršytų įmonių lūkesčius. Taigi ilgalaikis efektas, leidus išrinktiems politikams nustatyti palūkanų normas, bus ekonominis ciklas, kurį lemia politinės iniciatyvos, o ne ekonomikos logika („politinis verslo ciklas"); aukštesni nei optimalūs ekonomikos veiklai vykdyti reikalingi infliacijos tempai ir vyriausybės politika nekels nacionalinių ar tarptautinių valiutos vartotojų pasitikėjimo.

Plačiai palaikomas sprendimas būtų deleguoti pinigų politiką nepriklausomam centriniam bankui. Reikėtų atskirti palūkanų normas nuo rinkiminės politikos, o vyriausybės galėtų prisiimti patikimą įsipareigojimą mažinti infliaciją. Centrinio banko nepriklausomumas galėtų būti pasiektas per keletą mechanizmų (žr. Grilli *et al.*, 1991; Cukierman *et al.*, 1993):

- Centrinis bankas gali būti atsakingas už infliacijos normų nustatymą.
- Centrinis bankas gali būti atsakingas už infliacijos ir/arba pinigų pasiūlos tikslinių rodiklių nustatymą.
- Kainos stabilumo tikslas gali būti nustatytas konstitucijoje, o ne paprasčiausiame teisės akte, kad ateityje išrinktoji dauguma negalėtų jo pakeisti.
- Centrinio banko tarnautojų kadencijos trukmė gali būti ilgesnė nei juos paskyrusių politikų kadencija (kuri dažniausiai yra ketveri ar penkeri metai).
- Gali būti taikomos sankcijos, jei centrinis bankas neužtikrina kainų stabilumo (pavyzdžiui, automatinis pirmininko atleidimas, jei nepasiekiamas nustatytas infliacijos rodiklis).

Empiriniai tyrimai rodo, kad egzistuoja glaudus ryšys tarp centrinio banko nepriklausomumo lygio ir vidutinio ilgalaikio infliacijos tempo: didžiausią nepriklausomybę turintys bankai sukuria žemiausius infliacijos tempus (Cukierman, 1992; Alesina ir Summers, 1993; Franzese, 1999).

Europos centrinio banko struktūra atitinka daugumą šių kriterijų (Kaufmann, 1995). Europos centrinis bankas yra atsakingas tiktai už pinigų politikos vykdymą, į kurį nesikiša nei Taryba, nei nacionalinės vyriausybės. Kainos stabilumo tikslas yra nustatytas Sutartyje, todėl vyriausybėms yra

labai sunku jo atsisakyti. Europos centrinis bankas turi teisę pats nuspręsti dėl pinigų politikos tikslų, tokių kaip infliacija ar pinigų pasiūlos tikslinai rodikliai. Europos centrinio banko tarnautojų kadencijos trukmė yra aštuoneri metai. Galiausiai kadangi EPS politinė valdžia – ES Taryba – privalo vieningai balsuoti, norėdama pakeisti galių delegavimo į Europos centrinio banko institucinę sandarą, todėl Europos centrinio banko savarankiškumas yra labai patikimas (Keefer ir Stasavage, 2003).

Tačiau patikimumo neužtenka, kad būtų užtikrinta nepriklausoma ir vienoda pinigų politika. Centrinis bankas dar turi būti teisėtas ir įgyti tai, ką ekonomistai vadina „reputacija" (Winkler, 1996). Reputacija leidžia rinkoms ir visuomenei pritarti pinigų politikos sprendimams, kurie trumpuoju laikotarpiu gali atrodyti nepopuliarūs. Jei tokie centrinio banko sprendimai nelėmė stabilios valiutos ir ekonominio augimo, rinkos ir visuomenė gali būti permainingos kilus infliacijai ir nuosmukiui. Dėl to, būdamas nauja naują valiutą valdanti institucija, Europos centrinis bankas susiduria su tam tikra problema. Europos centriniam bankui neturint pripažintos reputacijos, asimetrinius šokus patiriančių valstybių narių viešoji nuomonė gali atsisukti prieš Europos centrinį banką greičiau nei prieš ilgą nepriklausomumo istoriją turintį nacionalinį centrinį banką, tokį kaip Bundesbankas.

Kai kurie mokslininkai dėl to tvirtino, kad Europos centrinio banko reputacija išaugtų, jei Europos centrinio banko veikla būtų skaidresnė, pavyzdžiui, jei posėdžių protokolai būtų prieinami visuomenei ar jei būtų spausdinamos jo prognozės ir prielaidos dėl infliacijos (Verdun, 1998; Buiter, 1999; plg. de Haan ir Eijffinger, 2000). Nesant skaidraus sprendimų priėmimo, ekonominėms interesų grupėms ir visuomenei sudėtinga nuspręsti, ar centrinis bankas yra atsakingas už ekonomikos nuosmukį ar ekonomikos nuosmukis yra staigių ekonominių šokų padarinys (Keefer ir Stasavage, 2002). Taigi tie centriniai bankai, kurie veikia skaidriai, paprastai užsitarnauja reputaciją už protingą pinigų politiką greičiau nei paslapčiomis veikiantys centriniai bankai (Stasavage, 2003).

Europos centrinis bankas gindamasis tvirtina, kad balsavimo rezultatų skelbimas sumažintų Europos centrinio banko kolektyvinę atsakomybę ir paskatintų politinį įsikišimą į jo sprendimų priėmimą (Issing, 1999). Be to, pagal Duisenbergą, Europos centrinis bankas tvirtino, kad dėl to, jog infliacijos tikslas buvo nustatytas Sutartyje (siekiant kainų stabilumo tikslo), pagrindinis tikslas yra aiškus ir Europos centrinis bankas neturi didelės veiksmų laisvės interpretuoti savo mandatą (žr. žemiau).

Negana to, tvirtinimas, kad centrinio banko nepriklausomybė yra geriausias būdas ilgalaikei ekonominei naudai garantuoti, nėra plačiai pripažįstamas (McNamara, 2002). Pinigų politikos delegavimas centriniam bankui gali nukentėti nuo tų pačių problemų, kaip ir įgaliotinio–įgaliotojo santykiai politikoje (žr. 2 skyrių). Centriniai bankininkai, kurie paprastai būna „grobuonys" pinigų politikos formavime, gali turėti ilgalaikių prioritetų dėl politikos, kurie gali skirtis nuo politikų ar visuomenės prioritetų. Trumpuoju laikotarpiu būtent toks yra delegavimo tikslas – išvengti to, kad politikai skatintų augimą šiandien, už kurį piliečiams teks sumokėti rytoj. Bet užsiciklinimas ties grobuoniška pinigų politika per centrinių bankų nepriklausomybę gali nebūti ilgalaikis didelės visuomenės dalies interesas ir dėl to gali pakenkti visos ES interesams.

Pinigų ir fiskalinės politikos atskyrimas taip pat gali sukelti koordinavimo problemų (Bini Smaghi ir Casini, 2000; Way, 2000; Buti *et al.*, 2001). Jei centrinis bankas vykdo ribojančią pinigų politiką, politikai susigundys padidinti valstybės skolą siekdami pagyvinti ekonomiką didinant apyvartos lėšas, kas paskatins centrinį banką toliau didinti palūkanų normą, o politikus skolintis daugiau pinigų, ir taip toliau. Nesėkmė koordinuojant fiskalinę ir pinigų politiką gali atvesti prie to, kas XX a. devintajame dešimtmetyje nutiko JAV, kada Federalinio rezervo bankas vis didino palūkanų normas, o federalinės vyriausybės skola išslydo iš kontrolės. Taigi pinigų politikos delegavimas nepriklausomam centriniam bankui gali būti patikimas tik tada, jei be to egzistuoja susitarimas dėl to, kaip politikai turėtų vykdyti fiskalinę politiką ir viešą skolinimąsi (Stasavage ir Guillaume, 2002). Taigi konvergencijos kriterijai antrajame EPS etape bei Stabilumo ir augimo paktas trečiajame etape gali būti laikomi „susitarimais" tarp europinio lygmens pinigų politikos ir nacionalinių fiskalinių politikų (Winkler, 1999). Bet nesant teisiškai įpareigojančių ir aiškių vyriausybių ketinimų tvirtai laikytis šių susitarimų, šių koordinavimo pastangų patikimumas yra abejotinas.

Europos centrinio banko sprendimų priėmimas nustatant palūkanų normas

Europos centrinio banko Valdybos priimti sprendimai yra kruopsčiai prižiūrimi. Pirma, Europos centrinio banko pirmininkas pristato metinę ataskaitą EKOFINUI bei Europos Parlamento Ekonominių ir pinigų reikalų komitetui ir Europos Parlamento komitetas gali prašyti Europos centrinio

banko pirmininko atsiskaityti už savo veiklą taip dažnai, kaip nori (Europos Parlamentas šio komiteto veikimo procedūras sukūrė pagal JAV Federalinio rezervo pirmininko atsiskaitymų JAV Senato komitetuose pavyzdį). Antra, europinė spauda atidžiai seka kassavaitinius Europos centrinio banko susitikimus ir analizuoja kiekvieną žodį Europos centrinio banko pirmininko bei kitų Valdybos narių pareiškimuose ir kalbose. Vis dėlto, kaip minėta anksčiau, Valdybos ir Valdančiosios tarybos protokolai nėra prieinami visuomenei. Negana to, vadovaujantis Sutarties taisyklėmis, valstybių narių vyriausybės negali duoti nurodymų savo centrinių bankų valdytojams vykdyti konkrečią pinigų politiką. Nepaisant to, vyriausybės gali daryti įtaką Europos centriniam bankui per savo centrinių bankų valdytojų pasirinkimą. Kada pasibaigia nacionalinio centrinio banko valdytojo kadencija (po penkerių metų), vyriausybė gali skirti asmenį, kurio pažiūros labiau atitinka nacionalinės visuomenės pažiūras. Be to, esant nepratęsiamai Europos centrinio banko Valdybos narių kadencijai, vyriausybės gali kolektyviai nuspręsti į Tarybą paskirti infliacijai nepritariančius asmenis ir pamažu pašalinti „grobuoniškus" monetaristus.

Politinė Europos centrinio banko priežiūra paprastai nesikerta su Europos centrinio banko politika, jei nacionaliniai ekonominiai ciklai sutampa. Šioje situacijoje Europos centrinio banko Valdančioji taryba nesusidurs su dideliais sunkumais nustatant „vienodo dydžio visiems tinkamą" palūkanų normą. Vis dėlto, jei valstybės susiduria su asimetriniais ekonominiais ciklais, kada vienos nacionalinės ekonomikos auga, o kitos patiria nuosmukį, bendra Europos centrinio banko pozicija yra labiau problemiška. Šioje situacijoje yra išmintinga daryti prielaidą, kad šeši Valdybos nariai pasiūlys tokią palūkanų normą, kuri yra laikoma idealia EPS kaip visumos ekonomikai arba šiek tiek aukštesnę nei ši palūkanų normą siekiant įgyti karingai nusiteikusiųjų reputaciją. Vis dėlto, dėl spaudimo iš savo nacionalinių visuomenių ir vyriausybių, centrinių bankų valdytojai, kurių ekonomikos patiria nuosmukį, greičiausiai balsuos už žemesnę palūkanų normą, tuo tarpu kai klestinčios ekonomikos greičiausiai balsuos už aukštesnes palūkanų normas. Tokia situacija dažnai susidarydavo pirmaisiais JAV Federalinio rezervo metais, kuomet valstybiniai centriniai bankai reikalavo iš Federalinio rezervo valdybos priimti skirtingas monetarines politikas (Eichengreen, 1991).

Pagal Mastrichto sutartį Europos centrinio banko Valdančiojoje taryboje centrinio banko valdytojas ir Europos centrinio banko Valdybos narys turi po vieną balsą, o sprendimai priimami paprastąja balsų dauguma. Esant

tokiai balsavimo taisyklei, galima daryti prielaidą, kad Valdančioji taryba pritaria Tarybos vidutinio nario prioritetams palūkanų normos atžvilgiu, kadangi tokio nario balsas gali nulemti laimėjimą daugumą. Valdybos nariai gali turėti lemiamą balsą, jei centrinio banko valdytojų nuomonė dėl palūkanų normos pasiskirsto daugmaž tolygiai. Tačiau jei egzistuoja visuomenės spaudimas, kad būtų nustatytos mažesnės palūkanų normos daugelyje valstybių, šeši Valdybos nariai gali pralaimėti prieš 12 centrinio banko valdytojų balsavime. JAV Federalinio rezervo Federalinis atviros rinkos komitetas, priešingai, turi 12 narių, iš kurių septyni yra Federalinio rezervo valdybos nariai, penki – JAV regioninių bankų prezidentai.

„Vienas narys – vienas balsas" praktika galioja Europos centrinio banko Valdyboje ir sukelia problemų, jei tarp stambių ir mažų ūkių ekonomikos ciklai pasiskirsto netolygiai (Bindseil, 2001). Pavyzdžiui, 2002–2003 metais Vokietijos, Prancūzijos ir Italijos augimo tempai sudarė 1–2 procentus, o daugumos mažesnių valstybių (Airijos, Graikijos, Suomijos, Liuksemburgo ir Belgijos) augimo tempai siekė 2–4,5 procento. Trijų didžiųjų valstybių centrinių bankų valdytojai pageidavo žemesnių palūkanų normų, tačiau balsavime juos lengvai nurungė mažesnių valstybių koalicija ir Europos centrinio banko Valdyba. To rezultatas – balsavimo taisyklės Europos centrinio banko viduje dažnai buvo viena iš priežasčių, kodėl Vokietijos ir Prancūzijos vyriausybės tuo metu turėjo valstybės deficitą, ir taip sulaužė Stabilumo ir augimo pakto taisykles (žr. žemiau).

Rengiantis ES plėtrai 2004 metais ir laukiant naujų narių įstojimo į ES, 2003 metų gruodį Europos centrinis bankas pasiūlė reformuoti balsavimo taisykles. Pagal naująją sistemą centrinių bankų valdytojų, turinčių balsavimo teises, skaičius būtų sumažintas iki 15, o Valdybos nariai išsaugotų savo balsavimo teises. Jei EPS valstybių narių skaičius viršytų 15, balsavimo teisės pereitų iš vienos valstybės kitai rotacijos principu. Ši rotacija būtų pagrįsta valstybių ūkių dydžiu. Pavyzdžiui, jei EPS būtų 22 narių, didžiausių ūkių centrinių bankų valdytojai turėtų balsavimo teises ketverius metus iš kiekvienų penkerių metų (80 procentų laiko), valdytojai iš vidutinio dydžio šalių turėtų balsavimo teises ketverius metus iš septynerių (57 procentai laiko), o valdytojai iš mažiausių valstybių turėtų balsavimo teises trejus metus iš aštuonių (37,5 procento laiko). Ši sistema panaikins problemą, kad mažosios valstybės laimi balsavime prieš didesnes valstybes nares, tačiau tai gali atnešti politinės žalos valstybei, kenčiančiai nuo ekonominio šoko tais metais, kuomet ji neturi balsavimo teisių Valdančiojoje taryboje (žr. Baldwin *et al.*, 2001a).

Infliacijos objektai: santykiai tarp Europos centrinio banko ir EKOFINO

Darbo pasidalijimas tarp Europos centrinio banko ir EKOFINO gali būti politiškai interpretuojami (De Grauwe, 2002a). Sutartis nustato, kad Europos centrinio banko uždavinys yra išlaikyti kainų stabilumą. Formaliai kainų stabilumas reiškia nulinę infliaciją. Tačiau pakankamai pagrįstai Europos centrinis bankas supranta kainų stabilumą kaip metinę 0–2 procentų infliaciją. Šis interpretavimas sulaukė daug kritikos. Pavyzdžiui, šis uždavinys yra asimetrinis, kadangi daroma prielaida, jog didesnė nei 2 procentai infliacija yra blogiau nei infliacija žemiau 2 procentų ribos. Kaip jau buvo aptarta aukščiau, Europos centrinio banko konservatizmas interpretuojant savo užduotį dalinai gali būti nulemtas jo noro susikurti savo gerą reputaciją rinkose, tačiau toks žemas ir asimetrinis uždavinys gali būti pavojingas, kadangi centriniams bankams yra daug sunkiau kovoti su defliacija (kurios metu kainos ima kristi) nei su aukštesne nei 2 procentai infliacija – kaip tai atsitiko Japonijoje didžiąją XX a. paskutinio dešimtmečio dalį, kuomet neigiamos palūkanų normos trukdė ekonominiam augimui.

Kitokį Sutarties aiškinimą, pagrįstą darbo pasidalijimu tarp Europos centrinio banko ir EKOFINO, pateikia keletas centrinių bankų valdytojų ir finansų ministrų, įskaitant Gordoną Browną iš Jungtinės Karalystės (žr. Buiter, 1999). Pagal šį aiškinimą EKOFINAS gali nustatyti infliacijos uždavinius, pavyzdžiui, 2 procentų ribą darant simetriškas prielaidas apie infliaciją virš ar žemiau šio lygio, o Europos centrinis bankas galėtų nustatyti palūkanų normas, kad šis uždavinys būtų įgyvendintas. Tai pagerintų pinigų politikos skaidrumą ir atskaitingumą ir sudarytų sąlygas politinei palūkanų normos politikos kontrolei vykdyti.

Šio alternatyvaus aiškinimo kritikai teigia, kad infliacijos ribų ir palūkanų normos sprendimų atskyrimas pakenktų nepriklausomo centrinio banko tikslui, kadangi politikai turėtų paskatą nustatyti aukštas infliacijos ribas siekdami didelio augimo, ir todėl padidintų savo populiarumą tarp rinkėjų trumpuoju laikotarpiu. Tačiau pavojus, kad taip galėtų įvykti, yra mažesnis, atskyrus infliacijos uždavinius ir palūkanų normas, nei tuo atveju, jei abi šios politikos priemonės būtų politikų rankose. Atskyrus šias funkcijas, norėdami pagreitinti Europos ekonomikos augimą, politikai turėtų nustatyti nepagrįstai aukštą infliacijos ribą, o tai sulauktų griežtos ekonominių interesų grupių ir visuomenės kritikos. Politinio ver-

slo ciklo pavojus irgi yra mažesnis ES kontekste nei daugumoje politinių sistemų, kadangi finansų ministrai EKOFINE yra renkami skirtingu metu. Taigi, kuomet kai kurios vyriausybės norėtų padidinti infliacijos ribą (siekdamos laimėti rinkėjų palaikymą), kitos norėtų išlaikyti infliaciją ties žema riba (iš karto po įvykusių rinkimų).

Nacionalinės fiskalinės politikos: Stabilumo ir augimo paktas

Politinis spaudimas Europos centriniam bankui kyla dėl nacionalinėms fiskalinėms politikoms taikomų apribojimų ekonominėje ir pinigų sąjungoje. Neigiamas paklausos šokas vienoje valstybėje padidins vyriausybės biudžeto deficitą, kadangi sumažės pajamos iš mokesčių ir išaugs nedarbas bei išlaidos socialinei apsaugai. Tačiau kaip rodo XX a. aštuntasis ir devintasis dešimtmečiai, didelis biudžeto deficitas lemia nepriimtinas ilgalaikes skolas, kaip tai atsitiko Italijoje, Belgijoje ir Graikijoje. Negana to, EPS viduje egzistuoja galimybė, kad vyriausybė gali bandyti „nemokamai naudotis" gera kitų valstybių pinigų politika, turėdama didelę valstybės skolą ir patirdama tiktai nedidelę grėsmę bendros valiutos vertei, ir kartu jos vertybinių popierių vertei (Horstmann ir Schnieder, 1994). Taigi buvo sukurti konvergencijos kriterijai, kurių tikslas – prieš įstojant į EPS užtikrinti biudžeto deficito sumažinimą iki minimumo. Siekiant suteikti patikimumo šiems suvaržymams, Sutartyje buvo priimtos nuostatos kovai prieš „perviršinį deficitą". Kaip rodo faktai, šie fiskaliniai suvaržymai veikia kaip „lemiamas struktūrinis lūžis" kuriant Europos vyriausybių fiskalines politikas (Freitag ir Sciarini, 2001), nors dauguma Europos vyriausybių, tiek kairiųjų, tiek dešiniųjų, pritarė stiprioms fiskalinėms politikoms dar prieš priimant Mastrichto sutartį (Cusack, 2001; Clark *et al.*, 2002).

Nacionalinei fiskalinei autonomijai nustatyti suvaržymai Mastrichto sutartimi smarkiai sustiprėjo priėmus Stabilumo ir augimo paktą. Dvi Tarybos priimtos rezoliucijos 1997 metų liepą nustatė, kaip turėtų veikti „perviršinio deficito procedūra" pagal Stabilumo ir augimo paktą:

- *Sprendimas:* remdamasis Komisijos bei Tarybos Ekonominio ir finansų komiteto (Euro komiteto) pranešimu, EKOFINAS priima sprendimą, ar valstybė narė turi „perviršinį biudžetą", jei metinis vyriausybės deficitas viršija 3 procentus BVP, išskyrus atvejus, jei valstybė narė patyrė dramatišką ekonomikos nuosmukį (ne mažesnis kaip

2 procentų realiojo BVP metinis kritimas) arba įvyko nuo valstybės narės nepriklausomas neįprastas įvykis.

- *Rekomendacijos:* tuomet EKOFINAS parengia rekomendacijas tai valstybei narei ir nustato keturių mėnesių terminą, per kurį privalo būti imtasi veiksmingų korekcinių veiksmų, o tai reiškia, kad paprastai deficitas yra sureguliuojamas per vienerius metus nuo jo nustatymo. Jei po pranešimo valstybė narė nesilaiko jai keliamų reikalavimų, Taryba gali priimti sprendimą (kvalifikuota balsų dauguma) taikyti sankcijas ne vėliau kaip per dešimt mėnesių nuo pranešimo apie perviršinį deficitą.
- *Sankcijos:* tai užstatas be palūkanų, mokamas Komisijai. Užstatą sudaro fiksuota dalis, lygi 0,2 procento BVP, ir kintama dalis, priklausanti nuo deficito dydžio. Kiekvienais metais Taryba gali nuspręsti sugriežtinti sankciją – reikalauti papildomo užstato, tačiau metinė užstato suma negali viršyti 0,5 procento BVP. Užstatas gali būti pakeistas bauda, jei valstybė narė neištaiso perviršinio deficito per dvejus metus.
- *Sankcijų panaikinimas:* EKOFINAS gali nutarti visiškai arba dalinai panaikinti sankciją, priklausomai nuo tos valstybės narės pasiektos pažangos taisant perviršinį deficitą, tačiau paskirtos baudos negali būti grąžintos.

Kitaip tariant, Stabilumo ir augimo paktas nustato griežtus apribojimus valstybėms narėms, turinčioms pakankamai didelius perviršinius biudžetus, kurie galėtų kelti grėsmę euro stabilumui. Vis dėlto, norint pradėti taikyti sankcijas, reikalingas politinis sprendimas.

Dėl Stabilumo ir augimo pakto gerovės valstybės plėtra gali būti finansuojama tiktai iš įplaukų, gaunamų iš mokesčių, padidinimo. Tačiau tai sukelia tam tikrą problemą asimetrinio šoko atveju, kai vietoj biudžeto deficito vyriausybės privalės rasti būdų, kaip sumažinti kitas išlaidas arba padidinti mokesčius (Buiter *et al.*, 1993; Eichengreen ir Von Hagen, 1996). Tačiau padidinus mokesčius, pakils gamybos ir darbo užmokesčio išlaidos ir šitaip sumažės ūkio konkurencingumas. Mokesčių didinimas, kai ekonominis ciklas yra patyręs nuosmukį, irgi reiškia procikliškumą, kadangi iš apyvartos išimami pinigai būtent tada, kai jie labiausiai reikalingi.

Didžiausia su Stabilumo ir augimo paktu susijusi problema yra ta, kad paktas užstringa tam tikrame pinigų ir fiskalinių politikų komplekse, kur Europos centrinis bankas siekia vykdyti ribojančią pinigų politiką (Sutar-

tyje apibrėžiama kaip kainos stabilumo tikslas), o nacionalinės vyriausybės yra priverstos vykdyti ribojančią fiskalinę politiką (vyriausybės biudžetai privalo būti subalansuoti arba šiek tiek viršyti). Nors šis politikų kompleksas yra akivaizdžiai nukreiptas prieš infliaciją, jei egzistuoja asimetriniai ekonominiai ciklai, tai toks kompleksas bus labai nepopuliarus valstybėse narėse, patiriančiose mažą augimą. Nukrypstančių ciklų atveju Europos centrinio banko nustatyta palūkanų norma bus aukštesnė nei šalims, kurios patiria nuosmukį, tačiau šios šalys nesugebės pasiskolinti pinigų ekonominiam augimui pagyvinti.

Be to, dėl politinio mišinio griežtų pinigų politikų, vykdomų Europos mastu, ir nacionaliniams vyriausybės biudžeto deficitams taikomų suvaržymų, valstybės nebus linkusios vykdyti struktūrinių reformų. EPS veiktų efektyviau, jei valstybės reformuotų savo darbo rinkas ir gerovės valstybę (žr. žemiau). Tačiau struktūrinės reformos lemtų didesnį nedarbą trumpuoju laikotarpiu. Rezultatas – visuomenė nebūtų linkusi remti tokių struktūrinių reformų, jei jos nebūtų subalansuotos su pinigų ir fiskalinėmis politikomis, skatinančiomis ekonominį augimą.

Šio politinio mišinio EPS prieštaravimai pasireiškė 2002 ir 2003 metais. Tais metais „viena – visiems" palūkanų norma buvo aukštesnė negu pageidavo Prancūzijos ir Vokietijos ekonomikos. Prancūzijos ir Vokietijos vyriausybės nutarė pasiskolinti pinigų ir imtis spręsti augančio nedarbo bei vangios ekonomikos problemą, žinodamos, kad mokesčių kėlimas arba darbo rinkos reformų vykdymas šalių ekonomikoms esant nuosmukyje būtų politiškai neįmanomi. Šioms vyriausybėms pradėjus daugiau skolintis, jos viršijo 3 procentų metinio deficito kriterijų, nustatytą Stabilumo ir augimo pakte. Ironiška, kad Vokietija, aktyviai palaikiusi paktą, nes bijojo, kad Prancūzija ir Italija turės didelius deficitus, pati tapo viena iš pirmųjų šalių narių, kuriai grėsė sankcijos.

Tačiau 2003 metų lapkritį Prancūzija ir Vokietija sugebėjo užsitikrinti pakankamą skaičių kitų palaikančių valstybių narių, kad joms nebūtų inicijuota perviršinio deficito procedūra. Komisiją supykdė vyriausybių sprendimas nesilaikyti Stabilumo ir augimo pakto, todėl ji nusprendė paduoti bylą Europos Teisingumo Teismui remdamasi tuo, kad vyriausybės pažeidė 1997 metų liepos rezoliucijomis nustatytas taisykles (nors prieš keletą mėnesių Komisijos pirmininkas Romano Prodi tas taisykles pavadino „kvailumo paktu"!). Šis įvykis parodė, kad praktikoje paktas nebuvo patikimas būdas nacionalinėms fiskalinėms politikoms ir Euro-

pos pinigų politikoms pinigų sąjungoje su skirtingais ekonomikos ciklais koordinuoti, kadangi vyriausybės pirmiausiai atsižvelgia į savo rinkėjų norus.

Jei Stabilumo ir augimo pakto būtų visiškai atsisakyta, tai galėtų rimtai pakenkti viso EPS projekto patikimumui. Jei vyriausybės atsisakytų vienos iš svarbiausių institucinių projekto struktūrų, kas sustabdytų jas nuo kitų institucinių susitarimų esminio pakeitimo, tokių kaip Europos centrinio banko savarankiškumas? Be to, noras užkirsti kelią „blogoms" vyriausybėms išnaudoti „geras" vyriausybes išlieka. Taigi tikėtina, kad paktas bus reformuotas, o ne pakeistas visiškai nauju. Viena galimų reformų, kurios tikslas būtų išspręsti asimetrinių ekonominių ciklų problemą, būtų taikyti skirtingas taisykles skirtinguose ciklo taškuose, kuomet vyriausybėms būtų leidžiama skolintis daugiau lėšų esant ekonomikos nuosmukiui arba turėti biudžeto perviršį ekonomikos klestėjimu metu (Artis ir Buti, 2000; Buti ir Giudice, 2002; De Grauwe, 2002b; Hughes Hallett ir McAdam, 2003).

Europos fiskalinės politikos: biudžetiniai pervedimai ir mokesčių suderinimas

Jei asimetriniai ekonominiai ciklai nenustos kartotis, o ES ir toliau taikys ribojančius suvaržymus nacionalinėms fiskalinėms politikoms, tikėtina, kad poreikis tarpvalstybiniams fiskaliniams pervedimams, susietiems su makroekonominiais EPS rezultatais, augs (Sala-i-Martin ir Sachs, 1991; Eichengreen, 1994; McKay, 1999; Crowley, 2001; Wildasin, 2002). ES biudžetui tesudarant 1,27 proc. ES BVP, ES perskirstymo galia yra maža (žr. 9 skyrių) ir XX a. aštuntąjį dešimtmetį buvo aiškiai jaučiama, kad EPS yra neįmanoma smarkiai nepadidinus ES biudžeto, kaip buvo teigiama McDougallo pranešime (McDougall, 1977). Be to, daugumoje valiutos sąjungų asimetriniai ekonominiai šokai tarp regionų buvo sprendžiami didesne biudžetų centralizacija, pavyzdžiui, JAV XX a. ketvirtąjį dešimtmetį ir valstybiniame lygmenyje Europoje nuo 1945 metų (pavyzdžiui, po Vokietijos susivienijimo 1990 metais).

EPS įvykus paklausos šokui, nuosmukį patiriančios valstybės narės tikriausiai pareikalautų padidinti išlaidas iš ES struktūrinių fondų ir šias išlaidas skirti trumpalaikiams su EPS susijusiems šokams įveikti. Tačiau toks sprendimas privalėtų būti priimtas vieningai, o įmokų perviršio mo-

kėtojos gali nepanorėti didinti ES biudžeto. Ir vis dėlto iškilus EPS žlugimo grėsmei, kai tam tikros valstybės narės dėl socialinės gerovės išlaidų patiria politinį spaudimą, perviršio mokėtojų piliečiai gali sutikti mokėti daugiau į ES biudžetą, kad išsaugotų stabilią bendrą valiutą.

Tačiau nuosmukį patiriančios valstybės, priešingai, galėtų reikalauti suderinti mokesčių tarifus (Radaelli, 1996). Esant skirtingiems kapitalo ir darbo mokesčių tarifams EPS valstybėse, vyriausybės galėtų nuspręsti sumažinti mokesčius, kad pritrauktų investicijų, o tai galėtų versti kitas vyriausybes imtis analogiškų veiksmų. Dėl to sumažėtų kolektyvinės įplaukos iš mokesčių ir, vadovaujantis Stabilumo ir augimo paktu, atitinkamai turėtų būti sumažintos socialinės gerovės išlaidos. Įvykus asimetriniam šokui, nuosmukį patyrusios valstybės greičiausiai pareikalaus, kad kitos valstybės išlaikytų aukštus mokesčių tarifus ir galėtų surinkti tiek mokesčių, kad padengtų jų biudžeto trūkumus.

1997 metų gruodį, EPS įkūrimo išvakarėse, naujoji Vokietijos socialistų vyriausybė iškėlė mokesčių suderinimo ir politikos priemonių, užkirsiančių kelią „konkuravimui mokesčiais", klausimą. Oscaro Lafontaine'o, Vokietijos finansų ministro, iniciatyva šis klausimas buvo aptartas Vienoje vykusiame Europos vadovų tarybos susitikime, kuriame ES vyriausybių vadovai priėjo prie tokios išvados:

> Europos vadovų taryba ... pabrėžia kovos su žalinga mokesčių konkurencija būtinybę. Bendradarbiavimas mokesčių politikos srityje nesiekia suvienodinti mokesčių tarifų ir yra suderinamas su sąžininga mokesčių konkurencija, bet jo tikslas – sumažinti konkurencijos iškraipymus vieningoje rinkoje, užkirsti kelią perviršiniam įplaukų iš mokesčių nesurinkimui arba siekti, kad mokesčių struktūra plėtotųsi palankesne užimtumui kryptimi.

Sutartyje jau buvo numatytos mokesčių tarifų suderinimo nuostatos. Kaip ir biudžeto reformų atveju, dėl mokesčių suderinimo Taryba privalo balsuoti vieningai. Tai yra vargiai tikėtina, kadangi Danija ir Jungtinė Karalystė, turėdamos palyginti žemus įmonių mokesčių tarifus, aktyviai tam priešinasi. Tačiau šios dvi valstybės nepriklauso euro zonai, ir jei EPS narės nuspręstų suderinti savo įmonių mokesčių tarifus, jos gali pabandyti pasinaudoti sutartyje numatytomis „lanksčios integracijos" nuostatomis, leidžiančiomis tam tikroms valstybėms narėms vienašališkai pritarti naujiems politikos instrumentams. Tačiau Airija, būdama EPS nare, ir turėdama palyginti žemą įmonių mokesčio tarifą (16 proc. 2002 metais, palyginus su vidutiniu 33 procentų tarifu ES), neabejotinai bandytų priešintis įmonių mokesčių suderinimui eurozonoje.

Darbo rinkos lankstumas: mobilumas, struktūrinės reformos ir susitarimai dėl atlyginimų

Pagal optimalios valiutos zonos teoriją pinigų sąjunga per darbo jėgos judėjimą turėtų sugebėti pakilti iš nuosmukį patiriančių valstybių narių į didelio augimo šalis, arba per darbo rinkos lankstumą, mažinant darbo užmokesčius ir darbo išlaidas nuosmukio šalyse (siekiant pritraukti kapitalo investicijų).

Darbo jėgos judėjimas ES viduje yra kur kas menkesnis negu Jungtinėse Valstijose (žr. 11 skyrių). Tam tikruose sektoriuose, pavyzdžiui, statybų pramonėje, paslaugų sektoriuje ir neformaliame ekonomikos sektoriuje, migruojantys darbuotojai seka paskui kapitalo investicijas, pavyzdžiui, airiai, britai ir portugalai dirba smarkiai augančiame statybų sektoriuje Berlyne (Eichengreen, 1993b). Tačiau sunku įsivaizduoti, kad Europoje būtų panaši situacija kaip JAV XX a. trečiąjį ir ketvirtąjį dešimtmečiais, kai bedarbiai ir nepakankami užimti darbuotojai masiškai judėjo iš pietinių valstijų į šiaurės rytų valstijas, į didelį augimą patiriančią automobilių pramonę, išplėtotą aplink Detroitą.

Vis dėlto Europos valstybėse darbo jėgos mobilumas yra mažesnis nei Jungtinėse Valstijose. Politinio perversmo išvengiama, kadangi Europos valstybės vidinės paklausos ir pasiūlos šokus sugebėjo kontroliuoti per kitus mechanizmus nei darbo jėgos judėjimas, pavyzdžiui, mažindamos darbo užmokestį regionuose su maža paklausa ir vykdydamos fiskalinius pervedimus iš regionų su didele paklausa į regionus su menka paklausa (pavyzdžiui, Vokietijoje po susivienijimo 1990 metais) (Eichengreen, 1993a).

Be to, skirtingoms ES valstybėms narėms būdingas nevienodas darbo jėgos mobilumas. Pavyzdžiui, Airijos ekonomikos sėkmė XX a. paskutinį dešimtmetį buvo priskirta jos atvirai darbo rinkai, kurioje vyko tiek didelė imigracija, tiek emigracija menkai ir gerai apmokamuose darbuose – susidarė panašesnė situacija į regioninę ekonomiką JAV nei į nacionalinę ekonomiką Europoje (Krugman, 1997). Ir nors Airija yra periferinė ekonomika ekonominėje ir pinigų sąjungoje ir jau EPS pradžioje neatitiko pagrindinių narių ekonomikų rodiklių, tikėtina, kad ji sugebės prisitaikyti prie asimetrinio šoko. Tačiau situacija Portugalijoje yra problemiškesnė. Šios šalies ekonomika irgi yra periferinė, ir augo greičiau nei pagrindinių narių ūkiai EPS įgyvendinimo pradžioje. Tačiau skirtingai nei Airijoje, Portugalijoje yra aukštas kvalifikuotų darbininkų nedarbo lygis, kadangi jie nelinkę emigruoti, ir žemos kvalifikacijos darbo jėgos trūkumas, kadangi žemos kvalifikacijos darbininkai neimigravo iš kitų ES valstybių narių (Munchau, 1998; Torres, 1998).

Jeigu kalbėtume apie darbo užmokesčio lankstumą, mažai tikėtina, kad Europa sugebėtų pasinaudoti darbo rinkos lankstumu, susidūrusi su asimetriniu šoku. Kaip rodo 10.3 lentelė, EPS valstybėse smarkiai svyruojama tarp darbo išlaidų lygių: periferinės ekonomikos yra kur kas pigesnės nei pagrindinės. Tačiau lentelėje matyti, kad šios darbo išlaidos paprastai yra gamybos apimčių, o ne pasiūlos ir paklausos šokų atspindys. Pavyzdžiui, Ispanijoje yra aukštas nedarbo lygis, nors jos darbo išlaidos yra palyginti žemos. Šiai situacijai išspręsti turi išaugti Ispanijos gamybos apimtys arba turi būti sumažintos darbo išlaidos pagal Europos vidurkį.

10.3 LENTELĖ. Našumas, darbo išlaidos ir nedarbas ES

	Darbo našumas vienam dirbančiajam, 2003 m. (ES25=100)	Valandinės darbo išlaidos, 2000m. (eurais)	Nedarbas, 2003 (%)
Liuksemburgas	139,5	24,2	3,7
Airija	129,5	17,3	4,6
Belgija	127,4	–	8,1
Prancūzija	122,2	24,4	9,4
Italija	114,1	–	8,6
Suomija	107,1	22,2	9,0
Austrija	105,3	23,6	4,4
Ispanija	103,0	14,2	11,3
Nyderlandai	102,8	23,0	3,8
Vokietija	102,7	26,5	9,3
Graikija	98,8	10,4	9,3
Portugalija	68,7	8,1	6,4
Euro12	108,4	–	8,8
Danija	105,7	27,1	5,6
Jungtinė Karalystė	104,5	23,4	5,0
Švedija	103,4	28,6	5,6
Malta	96,9	–	8,2
Kipras	85,6	10,7	4,4
Slovėnija	74,7	9,0	6,5
Vengrija	69,0	3,8	5,8
Slovakija	61,9	3,1	17,1
Čekija	58,8	3,9	7,8
Lenkija	54,1	4,5	19,2
Lietuva	46,9	2,7	12,7
Estija	46,7	3,0	10,1
Latvija	41,6	2,4	10,5
ES25	100,0	–	9,0

Pastaba: Lentelėje išdėstymas pateikiamas pagal nedarbo rodiklį kiekvienoje šalių grupėje.

Šaltinis – Eurostatas.

Kad darbo užmokestis būtų lankstus, derybos dėl darbo užmokesčių galėtų būti decentralizuotos, bent jau iki valstybės narės lygio, o galbūt ir žemiau – iki regiono ar netgi įmonės lygio. Tai leistų skirtingose ekonominėse situacijose atsidūrusioms profesinėms sąjungoms nustatyti skirtingus darbo užmokesčius. Tačiau decentralizuotos derybos dėl darbo užmokesčio galėtų daryti infliacinį spaudimą, kadangi dideli darbo užmokesčiai viename regione ar sektoriuje iškeltų staigius reikalavimus nustatyti aukštus darbo užmokesčio tarifus kituose regionuose/sektoriuose. Pagal empirinius tyrimus, ūkiai geriausiai veikia ten (didelio augimo su žema infliacija ir mažu nedarbu prasme), kur vykdomas centralizuotas derėjimasis dėl darbo užmokesčių, leidžiantis derybų metu tiesiogiai reaguoti į centralizuotas pinigų ir fiskalines politikas, siekiant subalansuoti infliacijos ir užimtumo uždavinius (Iversen, 1998a, 1999). EPS kyla pavojus, jog Europos centrinis bankas pakels palūkanų normas kad iš anksto pasiruoštų infliaciniam spaudimui, kurį gali nulemti susitarimai dėl darbo užmokesčių kiekvienoje valstybėje narėje, o tai savo ruožtu skatintų profesines sąjungas reikalauti aukštesnių darbo užmokesčių ir taip toliau (Iversen, 1998b; Hall ir Franzese, 1998). Tačiau nepaisant pastangų Europos mastu sudaryti kolektyvines sutartis tam tikruose sektoriuose ir kai kuriose tarptautinėse bendrovėse, skirtingos nacionalinių pramoninių santykių tradicijos ir konkuruojantys profesinių sąjungų interesai trukdo galimybei koordinuoti darbo užmokesčio reikalavimus Europos mastu (Marginson ir Sisson, 1998).

Darbo rinkos lankstumo didinimo klausimas įeina į vyriausybių ir visuomenės prisiimtą politinį įsipareigojimą ekonominei ir pinigų sąjungai. Jei visuomenės tvirtai rems EPS, vyriausybės galės įgyvendinti darbo rinkos reformas, pavyzdžiui, liberalizuoti taisykles, reguliuojančias darbuotojų samdymą ir atleidimą iš darbo smulkiose įmonėse, o profesinės sąjungos galės imtis derybų dėl lanksčių darbo užmokesčių. Kaip matėme 5 skyriuje, visuomenė tvirtai remia ES Portugalijoje, Airijoje, Ispanijoje ir Italijoje, silpniau – Prancūzijoje ir Vokietijoje, ir visiškai menkai kai kuriose kitose valstybėse narėse, įskaitant Nyderlandus. Dauguma vyriausybių susiduria su problema, kad darbo rinkos reguliavimo panaikinimas galėtų atnešti naudos eurozonai kaip visumai ilguoju laikotarpiu, tačiau tai prieštarautų trumpalaikiams stambių rinkėjų sektorių interesams. Be to, politinių galių paskirstymas ES viduje – ar darbo rinkos politika turėtų būti kuriama nacionaliniu lygmeniu, o pinigų politikos ir fiskalinės politikos suvaržymai turėtų būti nustatomi ES lygmeniu – visa tai neleidžia rasti lengvo šios problemos sprendimo.

EPS išorinis poveikis

Galiausiai tikėtina, kad euras mes iššūkį JAV doleriui, kaip vyraujančiai pasaulio rezervinei valiutai. Kaip matyti iš 10.4 lentelės, ES ekonomika gali būti lyginama su JAV ekonomika pasaulinio BVP ir pasaulinės prekybos atžvilgiu. Tačiau JAV doleris yra kur kas daugiau naudojamas nei euras užsienio valiutų atsargų kaupime ir sandoriuose. Europos centrinis bankas yra labai jauna institucija lyginant su JAV Federalinio rezervo reputacija ir stabilumu, todėl gali praeiti šiek tiek laiko, kol neeuropietiškos įmonės ir vyriausybės eurą pasirinks vietoje dolerio. Tačiau euro, kaip vienos pagrindinių pasaulinių valiutų, atsiradimas gali būti greitesnis nei tikimasi (Kenen, 1995, p. 108–123; Portes ir Rey, 1998). Jei euras bus stabilesnis nei doleris, jis bus patraukli kaupimo priemonė, be to, dėl euro atsiradimo Europos finansinės rinkos taps likvidesnės, todėl atsargas laikyti eurais bus pigiau nei bet kuria kita Europos valiuta. Dėl politinių priežasčių kai kurios besivystančios šalys gali pageidauti savo skolas laikyti Europos valiuta, o ne JAV doleriais, ir euras suteiks jiems galimybę tai padaryti be didelių papildomų sandorių sąnaudų.

Pokyčiai pasauliniame valiutų balanse turės tiek vidinių, tiek išorinių politinių padarinių Europos Sąjungai. Iš vidaus euro zona, panašiai kaip JAV, taps mažiau atvira pasaulio ekonomikai nei Europos nacionalinės ekonomikos prieš EPS įkūrimą. Dėl to valiutų svyravimai tarp euro ir dolerio neturės tokio didelio infliacinio ar defliacinio poveikio Europos ekonomikai kaip anksčiau.

10.4 LENTELĖ. Euras pasaulinėje ekonomikoje

	Ekonomikos dydis		Valiutų naudojimas	
	dalis pasaulio BVP, 2003 (%)	dalis pasaulio eksporte, išskyrus ES viduje, 2003 (%)	pasaulio užsienio valiutų rezervų dalis, 2002 (%)	Sandoriai užsienio valiuta, 2001 (%)
Euro12	16,2	17,6	14,6	18,8
JAV	21,5	6,5	64,8	45,8
Japonija	7,6	6,5	4,5	11,3

Šaltiniai: Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, Tarptautinių atsiskaitymų bankas (2001), Tarptautinis valiutos fondas (2003).

Iš išorės vidutiniu laikotarpiu euras gali sudaryti sąlygas glaudesniam JAV ir Europos bendradarbiavimui valdant pasaulinę ekonomiką (Henning ir Padoan, 2000; žr. 12 skyrių). Pavyzdžiui, pasaulyje dominuojant dviems rezervinėms valiutoms, JAV ir ES turės geresnes galimybes susitarti dėl bendrų trečiojo pasaulio skolos tvarkymo strategijų. Dėl pinigų sąjungos politinės programos ES viduje, atsiradus pasauliniam ekonomikos nuosmukiui, JAV Federalinis rezervas ir Europos centrinis bankas galėtų koordinuoti bendrą palūkanų normų mažinimą, kad sukeltų pasaulinį ekonomikos augimą, kaip tai ir buvo įvykdyta iš karto po teroristinių išpuolių Niujorke ir Vašingtone 2001 metų rugsėjo 11-ąją.

Išvada: politikos koordinavimo poreikis

Įkūrus nepriklausomą centrinį banką, kurio pagrindinis tikslas – išlaikyti stabilias kainas ir dėl bendros valiutos esant mažesnėms sandorių sąnaudoms bei potencialų augimui, tikėtina, kad euras bus stabili valiuta su palankia palūkanų norma. Tačiau tarp 12 EPS valstybių narių egzistuoja ryškus ekonomikos nuokrypis, kuris dar sustiprės keletui naujų valstybių iš Vidurio ir Rytų Europos prisijungus prie euro. Kaip bus susidorota su šiais skirtumais, EPS bus tikrasis išbandymas, ypač susidūrus su tebesitęsiančiu ekonominių ciklų skirtingumu, ištikus stipriam asimetriniam paklausos šokui ar europinio masto nuosmukiui.

Darbo jėgos mobilumas Europos Sąjungoje yra menkas, o darbo užmokesčių lankstumas – nepakankamas. Todėl EPS narės nesudaro optimalios valiutos zonos. Tačiau pagal griežtą optimalios valiutos zonos aiškinimą, nei Jungtinės Valstijos, nei dauguma nacionalinių ekonomikų Europos Sąjungoje nėra optimalios valiutos zonos. Pasaulinės prekybos ir pasaulinių finansinių rinkų pasaulyje nepriklausomo valiutos kurso teikiama nauda, taigi ir įstojimo į pinigų sąjungą sąnaudos yra mažesnės nei numato optimalios valiutos zonos teorija. Be to, asimetriniams šokams įveikti gali būti naudojami ir kiti politikos įrankiai. Vyriausybė gali įvykdyti darbo rinkos reformas, kad darbo užmokesčiai ir kainos būtų lankstesnės bendros valiutos erdvėje, arba gali padidinti ES biudžetą, kuris leistų atlikti daugiau fiskalinių pervedimų įvykus paklausos šokui. Optimali valiutos zona gali vystytis savo viduje, kadangi bendra valiuta stiprina prekybos integraciją ir skatina ekonominių ciklų konvergenciją, nors empirinis verslo ciklų sinchronizavimo pinigų sąjungose akivaizdumas yra kompleksinis (de Haan *et al.*, 2002).

Tačiau darbo rinkos lankstumas, vidutinių darbo užmokesčių nustatymas ir protingi valstybės finansai nėra vykdomi automatiškai, jie priklauso nuo vyriausybių ir visuomenės prisiimtų įsipareigojimų ekonominei ir pinigų sąjungai. Valstybių narių vyriausybės privalo būti pasirengusios laikytis fiskalinių taisyklių, reformuoti savo darbo rinkas, nesikišti į Europos centrinio banko sprendimus ir prireikus pritarti viršnacionaliniams fiskaliniams pervedimams. Piliečiai privalo remti struktūrines reformas, būti pasirengę deryboms dėl lanksčių darbo užmokesčio tarifų ir pageidauti įsidarbinti kitose valstybėse narėse. Tačiau žinant, kad daugumos valstybių narių piliečiai plačiai pasisako prieš tokias politikas, vargiai tikėtina, kad vyriausybės imsis žingsnių kontroliuoti viešąsias išlaidas ar panaikinti darbo rinkų reguliavimą.

Europoje įvykus rimtam ekonomikos nuosmukiui ir tvirtos pinigų politikos politinei kainai tapus per aukšta vyriausybėms bei visuomenei, sistemoje yra keletas „apsauginių vožtuvų". Europos centrinis bankas nėra apsaugotas nuo išorinio spaudimo. Neturėdamas nusistovėjusios reputacijos, Europos centrinis bankas turi reaguoti į viešąją nuomonę, o jo sprendimus veiks strateginė skyrimo procedūra atrenkant Europos centrinio banko Valdybą ir nacionalinių centrinių bankų valdytojus. EKOFINAS turi galią keisti pinigų politikos kūrimo EPS viduje būdą, reformuoti Stabilumo ir augimo paktą, tikrinti ES biudžetą, derinti mokesčių tarifus ir daryti įtaką tarptautinėms užsienio valiutų rinkoms siekiant reguliuoti euro vertę pasaulio ekonomikoje. Tačiau Europos centrinio banko politinė kontrolė keltų pavojų kainų stabilumui, ir Tarybos sprendimai daugeliu šių klausimų turi būti priimti vieningai, o tai sudėtinga pasiekti, ypač naujoms narėms įstojus į ES (ES 25).

Nuolat egzistuojant skirtingoms ekonomikoms, galbūt vienintelis būdas EPS funkcionuoti – tai stiprinti Europos pinigų politikų ir nacionalinių fiskalinių bei darbo rinkos politikų koordinavimą (žr. Issing dėl priešingos nuomonės, 2002). Europos centrinis bankas nėra linkęs mažinti palūkanų normų, jei valstybių narių vyriausybės nevykdys protingų valstybės finansų ir darbo rinkos reformų, ar, įvykus ekonomikos nuosmukiui, vyriausybės nesugebės užtikrinti subalansuoto biudžeto ar struktūrinių reformų, jei ES palūkanų normos bus per aukštos. Tačiau šie tarpusavyje prieštaringi uždaviniai gali būti išspręsti arba reformuojant Stabilumo ir augimo paktą, arba EKOFINUI nustačius infliacijos tikslus Europos centriniam bankui. Panašu, kad pagrindinis EPS bruožas bus kova tarp politikų ir centrinių bankų valdytojų.

11 SKYRIUS

PILIEČIŲ LAISVĖS IR SAUGUMO POLITIKOS

Pilietybės ir valstybės teorijos
ES laisvės ir saugumo politikos
ES laisvės ir saugumo politikų aiškinimas
Išvada: paneuropinės valstybės griaučiai

Vienas pagrindinių šiuolaikinės valstybės tikslų yra suteikti piliečiams teises ir laisves bei jas apsaugoti. Amsterdamo sutartis panašiai įpareigoja ES „saugoti ir plėtoti laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę". Šiame skyriuje bus analizuojama ir aiškinama, kiek ES pavyko sukurti piliečių teises Europos mastu, bei apsaugoti turimas teises ir laisves, pamažu panaikinant sienas tarp valstybių narių. Norėdami įgyvendinti šią užduotį, pirmiausia aptarsime bendrąsias santykių tarp piliečių ir valstybės teorijas.

Pilietybės ir valstybės teorijos

Liberaliose demokratijose piliečiai turi įvairių teisių ir laisvių. Jas galima suskirstyti į keturias pagrindines kategorijas (plg. Berlin, 1969; Rawls, 1971; Walzer, 1983):

- *Pilietinės teisės:* judėjimo laisvė, teisė į privatų gyvenimą, tikėjimo laisvė ir teisė nebūti kankinamam.
- *Politinės teisės:* teisė burtis į asociacijas, žodžio laisvė, teisė balsuoti rinkimuose ir teisė kandidatuoti ir būti išrinktam.
- *Ekonominės teisės:* teisė į privačią nuosavybę, teisė į darbą, teisė prekiauti bei teisė teikti ar gauti paslaugas.
- *Socialinės teisės:* teisė į lygybę (galimybių ir/arba rezultatų), teisė į mokslą ir sveikatos apsaugą ir teisė į darbą.

Tradiciniu liberaliu (arba švietimo) požiūriu, šios teisės ir laisvės yra neatsiejamai susijusios su šiuolaikinės *valstybės* atsiradimu. Pavyzdžiui,

pagal Tilly (1990), Europos valstybės plėtojosi viena iš dviejų „trajektorijų": arba jos atsirado tam, kad apgintų buržuazijos ekonomines teises ir interesus, arba jos atsirado tam, kad gintų ir toliau įgyvendintų monarchijos, žemvaldžių aristokratijos ir administracinio elito teises (žr. Moore, 1967). Abiem atvejais pilietybės teisės pirmiausiai priklausė privilegijuotoms klasėms, ir šios teisės buvo garantuojamos bei saugomos valstybės „fizinės jėgos teisėto naudojimo monopolijos" priemonėmis (Weber, 1946 [1919], p. 78). Pilietybės plėtojimasis ėjo koja kojon su valstybės galių plėtojimusi. Šiuolaikinės konstitucijos, teismai ir policijos pajėgos bei pasienio kontrolė atsirado XIX amžiuje kaip atsakas į vidurinės klasės reikalavimus apginti jų privačią nuosavybę nuo valstybės, kriminalinės veikos ir imigracijos.

Tuo pačiu požiūriu, *tauta* tradiciškai yra laikoma politinių ir socialinių teisių sukūrimo ir gynimo varomąja jėga. Demokratinės teisės ir laisvės negali egzistuoti be vieningo tautinio identiteto, kadangi demokratinei „valiai" (viešajai nuomonei) būtina bendra kalba ir masinė žiniasklaida, o daugumos taisyklė yra neteisėta be bendros tautinės kultūros (Smith, 1991). Be to, socialinė pilietybė reikalauja tarpklasinio socialinio solidarumo su bendru tautos likimu ir valdančiąja klase, pasirengusia vykdyti ekonominį perskirstymą ir suteikti socialines teises darbo klasei (Marshall, 1950). Todėl daugumoje Europos valstybių socialinės gerovės valstybė radosi tik tuomet, kai tauta tapo politinės identifikacijos kertiniu akmeniu (Flora ir Heidenheimer, 1981).

Šis tradicinis ryšys tarp nacionalinės valstybės ir pilietybės leidžia suprasti, kad „transnacionalinė pilietybė" Europos Sąjungoje, kuri nėra nei valstybė, nei tauta, yra neįmanoma (Aaron, 1974; plg. Meehan, 1993). Tačiau nagrinėjame ne šį atvejį. Teoriniame lygmenyje ryšys tarp nacionalinės valstybės ir pilietybės yra ypatingas geografinio ir istorinio idealo tipas. Visų pirma klasikinė, homogeniška nacionalinė valstybė susikūrė tiktai keliose Šiaurės Vakarų Europos valstybėse (Prancūzijoje ir Švedijoje), o visiškai demokratiška gerovės valstybė atsirado tik dvidešimtojo amžiaus viduryje (Birnbaum ir Badie, 1983). Tačiau pilietinės teisės nevalstybinėse ir nenacionalinėse gyvenvietėse gyvavo gerokai anksčiau. Pavyzdžiui, miesto-valstybės Europoje ekonominės teisės, tokia kaip teisė prekiauti, buvo suteikiamos nerezidentams gerokai prieš susikuriant nacionalinei valstybei; o daugiatautėse valstybėse, pavyzdžiui, Belgijoje ir Šveicarijoje, perskirstomosios gerovės valstybės susikūrė neturėdamos stiprių socialinio ir kultūrinio solidarumo ryšių.

Antra, kalbant apie demokratiją bei demokratines politines ir pilietines teises nėra aišku, kas atsirado pirmiau: nacionalinė valstybė ar demokratija. Daugelyje Europos sistemų ir Jungtinėse Valstijose demokratijos praktika atsirado anksčiau nei nacionalinė valstybė. Kitais žodžiais tariant, tautinis identitetas ir nacionalinės valstybės institucijos buvo universalių demokratinių pilietinių teisių raidos produktas, o ne atvirkščiai (Rokkan, 1973; Skowronek, 1982).

Empiriniame lygmenyje šiandien egzistuojančios pilietinės teisės smarkiai skiriasi nuo tų, kurios gyvavo devynioliktojo amžiaus viduryje ir netgi iš karto po karo. Augantis politinių ir ekonominių migrantų skaičius XX a. devintojo dešimtmečio pabaigoje ir dešimtąjį dešimtmetį privertė Vakarų nacionalines valstybes „perkonfigūruoti" savo tradicines pilietybės politikas (Brubaker, 1992; Habermas, 1992; Hollifield, 1992; Favell, 1997a). Pavyzdžiui, dėl pasaulinės laisvosios prekybos ir kapitalo srautų ekonominės teisės buvo išplėstos nerezidentams ir rezidentams, kurie nėra piliečiai, tokiems kaip darbininkams užsieniečiams. Politinių teisių riba irgi vis labiau nyksta atsirandant dvigubai pilietybei ir suteikiant balsavimo teises pirmosios ir netgi antrosios kartos emigrantams. Galiausiai vakarietiškos visuomenės nustojo būti homogeniškos tautos. Imigracijos bangos viena po kitos sukūrė „daugiakultūres" visuomenes ir privertė valstybes kurti naujus pilietybės apibrėžimus bei naujas socialines ir politines teises, tokias kaip rasinė lygybė ir atstovavimas mažumoms (Kymlicka, 1995).

Kitais žodžiais tariant, pilietybės politikoje tvyro įtampa. Viena vertus, pilietybė iš valstybės institucijų reikalauja garantuoti pozityvias laisves (per teismus) ir užtikrinti bei apsaugoti negatyvias laisves (per policiją ir saugumo pajėgas). Pavyzdžiui, rinkos, įskaitant ir vieningą Europos rinką, negali egzistuoti be teisių į nuosavybę nustatymo ir apsaugos. Kita vertus, globalaus kapitalizmo, globalaus darbo jėgos judėjimo ir daugiataučių visuomenių pasaulyje:

> klasikinė formali nacionalinės valstybės ar jos narystės tvarka nebetinka. Valstybė daugiau nebėra autonominė ir nepriklausoma organizacija, apsiribojanti tautiškai apibrėžtais gyventojais... Teisės, dalyvavimas ir atstovavimas valstybei vis labiau peržengia nacionalinės pilietybės žodyną (Soysal, 1994, p. 163–164).

Ši įtampa yra svarbiausias pilietybės politikos klausimas Europos Sąjungoje: sukurdama transnacionalinės pilietybės teises, ES kenkia tradicinei nacionalinei valstybei; tačiau siekiant apibrėžti ir užtikrinti transna-

cionalinę pilietybę, naujos valstybinės galios ir saugumo mechanizmai yra naujai išrandami Europos mastu, bendradarbiaujant su nacionalinio lygmens valstybės valdžia (Bauböck, 1994; Martiniello, 1995).

ES laisvės ir saugumo politikos

ES politikos, susijusios su piliečių teisėmis ir vidiniu saugumu, gali būti skirstomos į keturias pagrindines sritis:

- *Laisvas asmenų judėjimas* tarp ES valstybių narių, pradedant nuo teisės į darbą ir teisės gyventi ir baigiant sienos kontrolės tarp valstybių narių panaikinimu.
- *Pagrindinės laisvės* ES piliečiams kitose valstybėse narėse, tokios kaip lygios ekonominės, politinės ir pilietinės teisės.
- *Imigracijos ir prieglobsčio politika*, įskaitant bendradarbiavimą dėl pabėgėlių politikos bei bendrą politiką trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu.
- *Policijos ir teismų bendradarbiavimas* kovojant su prekyba narkotikais, teroristine veikla, tarptautiniu nusikalstamumu ir neteisėta imigracija.

Pirmosios dvi sritys numato teises ES piliečiams, kurie keliauja tarp ES valstybių narių ir/arba gyvena kitose ES valstybėse narėse; kitos dvi sritys yra susijusios su tuo, kaip valstybės narės ir ES institucijos sprendžia, kas gali gauti nacionalines ir ES pilietybės teises ir kaip tokios teisės turėtų būti garantuojamos bei ginamos.

Nuo laisvo darbo jėgos judėjimo link „laisvės, saugumo ir teisingumo"

Romos sutartis nustatė pagrindinę pilietybės teisę: teisę vienos valstybės narės piliečiams ieškoti darbo ir įsidarbinti bet kurioje kitoje valstybėje narėje. Suvestinis Europos aktas remiasi šia nuostata – siekia panaikinti visas fizines kliūtis paslaugų ir darbo jėgos judėjimui, kas sudaro vieningos rinkos dalį. Mastrichto sutartis įvedė „teisingumo ir vidaus reikalų" ramstį (vadinamąjį ES „trečiąjį ramstį"), kuris apėmė laisvą judėjimą, imigracijos politiką ir policijos bei teismų bendradarbiavimą. Esminių pokyčių įnešė Amsterdamo sutartis, pasirašyta 1997 metų birželį ir įsigaliojusi

1999-ųjų gegužę. Sutartis papildė ES sutartį naująja Antraštine dalimi (IV), kurios tikslas buvo sudaryti prielaidas „laisvės, saugumo ir teisingumo erdvei" sukurti.

Vėliau Vienoje ir Tampere vykusiuose Europos vadovų tarybos susitikimuose (atitinkamai 1998 metų gruodį ir 1999-ųjų spalį) šalių narių vyriausybės patvirtino ir pakeitė veiksmų planą, kad sukurtų laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę. „Laisvės erdvė" veiksmų plane buvo apibrėžta kaip apimanti laisvą asmenų judėjimą, pagrindinių teisių apsaugą ir kovą su visomis diskriminacijos formomis. „Saugumo erdvė" buvo apibrėžta kaip bendra politika, vykdoma kovoje su nusikalstamumu, ypač terorizmu, prekyba žmonėmis, neteisėta prekyba ginklais ir narkotikais, korupcija ir sukčiavimu. „Teisingumo erdvė" buvo apibrėžta kaip visiems ES piliečiams garantuojama vienoda teisė į teisingumą, bendradarbiavimas tarp valstybių narių institucijų piliečių klausimais ir minimalių bendrų taisyklių, taikomų nusikalstamai veiklai, procedūrų bei bausmių nustatymas. Plane buvo numatyta nemažai konkrečių politinių klausimų, kuriuos ES turėtų spręsti kiekvienoje iš šių erdvių, ir laikinas tvarkaraštis susitarimams dėl bendrų politinių priemonių.

Atsakydama į šį veiksmų planą, 2000 metų kovą Europos Komisija sudarė „švieslentę", kurios tikslas buvo informuoti ES piliečius apie pasiektą pažangą šioje politikos srityje ir įpareigoti valstybių narių vyriausybes, kad šios nurodytų, kokių priemonių buvo imtasi, iki kokios datos ir ką dar būtina atlikti. Kaip švieslentė parodė, iki 2004 metų vidurio buvo pasiekta skirtinga pažanga kelyje link tikrosios laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės.

Laisvas asmenų judėjimas

Romos sutartis nustatė laisvą asmenų judėjimą kaip pamatinį Europos Ekonominės Bendrijos tikslą, tačiau nuo pradžių ši nuostata buvo taikoma tik tarpvalstybinei ekonominei veiklai. Vienos ES valstybės narės piliečiai turi teisę ieškoti darbo, gyventi ir teikti ar gauti paslaugas kitoje valstybėje narėje. Antrinės teisės aktai ir ETT sprendimai praplėtė įvažiavimo, nuolatinio gyvenimo ir darbo teises ne ES piliečiams, kurie yra ES piliečių išlaikytiniai (ES piliečių sutuoktiniai ir vaikai) bei kai kuriems ekonomiškai nepriklausomiems asmenims, neturintiems ES pilietybės (žmonėms, kurie turi pakankamai lėšų ir išteklių, kad nebūtų našta juos pri-

ėmusiai šaliai, tokie kaip studentai, įmonės darbuotojai ir savisamdžiai). Tačiau šioms teisėms taikomi du apribojimai. Visų pirma, šios teisės nevisiškai taikomos trečiųjų šalių piliečiams, netgi jei jie yra ES piliečių sutuoktiniai (plg. Barrett, 2003). Antra, Romos sutartis leido bet kuriai valstybei narei atsisakyti įleisti į savo šalį kitos ES šalies pilietį, jei jis ar ji kelia potencialią grėsmę nacionaliniam saugumui, visuomenės sveikatai ir viešajai politikai. Remdamosi šiomis nuostatomis, valstybės narės išsaugojo savo vidinių ES sienų kontrolę.

Vėliau fizinių kliūčių laisvam prekių ir asmenų judėjimui panaikinimas tapo pagrindine vieningos rinkos programos užduotimi. Baltojoje knygoje *Vidaus rinkos sukūrimas* (Europos Komisija, 1985 m.) numatoma, kad tai reiškia visišką vidinių sienų kontrolės ir sienų panaikinimą iki 1992 metų gruodžio 31 dienos (žr. 8 skyrių). Taryba priėmė keletą priemonių, kurios iki šios datos turėjo pašalinti laisvo prekių judėjimo kontrolę, tačiau mažai buvo pasiekta naikinant laisvo asmenų judėjimo kontrolę. Dauguma valstybių narių nepageidavo panaikinti vidinių sienų kontrolės nesuderinus ES išorinių sienų kirtimo taisyklių – tokių kaip vizų reikalavimai ir politinio prieglobsčio politika, bet dėl nacionalinio jautrumo ir vieningo pritarimo reikalavimo dėl šių priemonių Taryba nepasiekė susitarimo iki aukščiau minėtos datos (žr. tolesnį skyrių apie imigracijos politiką).

Tuo tarpu 1985 metais Prancūzija, Vokietija ir trys Beneliukso šalys pasirašė Šengeno sutartį. Tai buvo tarpvyriausybinis susitarimas, kuris nebuvo ES sutarties dalis, – dėl visiško sienų kontrolės panaikinimo tarp pasirašiusiųjų valstybių. Vėliau, 1990 metais, buvo pasirašyta Įgyvendinimo konvencija. Italija, Ispanija, Portugalija ir Graikija prie Sutarties prisijungė 1992 metais, o Šiaurės sąjungos nariai – Danija, Švedija, Suomija ir Norvegija (nors ir nebūdama ES nare) – 1995 metais. Šengeno konvencija įsigaliojo 1995 metų kovo 26 dieną, vienintelei Prancūzijai atsisakius panaikinti visas sienų kontroles remiantis tuo, kad Belgija ir Nyderlandai formaliai nevykdė prekybos narkotikais prevencinės politikos.

Amsterdamo sutartis įvedė du pagrindinius pakeitimus laisvo asmenų judėjimo srityje. Visų pirma Sutarties 62(1) straipsnis įpareigojo Tarybą panaikinti „asmenų, ar jie būtų Sąjungos piliečiai, ar trečiųjų šalių piliečiai, kertantys ES vidaus sienas, kontrolę" per penkerius metus nuo Amsterdamo sutarties įsigaliojimo. Antra, prie ES Sutarties pridėtu Protokolu Amsterdamo sutartis 3000 puslapių Šengeno *acquis* įtraukė į ES teisinę sistemą. Pagal Šengeno taisykles Taryba, kuriai taikoma vieningo bal-

savimo procedūra, tapo pagrindine vykdomąja institucija, o Šengeno sekretoriatas tapo Tarybos generalinio sekretoriato dalimi. Nors ETT buvo suteikta jurisdikcija priimti tam tikrus sprendimus, sprendimų priėmimas šioje srityje išlieka labai slaptas. Europos Parlamentas neturi formalios konsultavimo teisės, o Šengeno protokolas aiškiai nušalina ETT nuo jurisdikcijos taikymo vidaus teisėtvarkos ar vidaus saugumo klausimais, kylančiais iš Šengeno konvencijos.

Be to, šios nuostatos nėra taikomos visoms valstybėms narėms. Daugelyje protokolų, pridėtų prie Amsterdamo sutarties, Jungtinė Karalystė, Airija ir Danija išsiderėjo daugelį „išimčių". Jungtinės Karalystės ir Airijos pageidavimu, jos nebuvo įtrauktos nė į vieną naujosios Antraštinės IV dalies aspektą, nei į Šengeno *acquis*, tačiau jos galėjo prisijungti prie atskirų siūlymų *ad hoc* pagrindu. Atskiroje Sutarties nuostatoje Airija pareiškė savo ketinimą kuo visapusiškiau dalyvauti ir kartu išlikti pasų sąjungoje su Jungtine Karalyste. Danija, atvirkščiai, pasitraukė iš Antraštinės IV dalies be galimybės prisijungti prie atskirų siūlymų. Nepaisant to, Danija yra Šengeno narė (tačiau pasilieka teisę neprisijungti prie bet kurio naujo politinio siūlymo) ir dalyvauja bendroje vizų politikoje (žr. toliau).

Naujoms valstybėms įstojus į ES 2004 metų gegužę, šių 10 naujų valstybių piliečiai neįgavo iš karto visiškos judėjimo laisvės ES (Jileva, 2002). Derybų dėl naujų narių priėmimo metu keletas valstybių narių, ypač Vokietija ir Austrija, išreiškė savo nuogąstavimus, kad po naujų narių įstojimo į jas plūstels didžiulė imigrantų iš Vidurio ir Rytų Europos banga, todėl naujosios narės privalėjo pritarti siūlymui dėl pereinamojo laikotarpio nustatymo, kurio metu judėjimas būtų ribojamas. Iki 2006 metų ES15 turi teisę taikyti savo nacionalines taisykles naujų šalių narių piliečiams. 2006 metais šios priemonės bus peržiūrėtos ir gali būti pratęstos iki 2009 arba 2011 metų valstybėms narėms, kenčiančioms nuo rimtų darbo rinkos iškraipymų ES plėtros rezultate.

Panašus pereinamasis laikotarpis buvo taikomas į ES įstojus Ispanijai ir Portugalijai XX a. devintojo dešimtmečio viduryje, tačiau netrukus jis buvo panaikintas, kai kitos valstybės narės suprato, jog ispanų ir portugalų darbininkų, ieškančių darbo kitose ES šalyse, skaičius sumažėjo. Pirma, daugelis ispanų ir portugalų, norėjusių emigruoti į ES, tai padarė prieš jų šalių įstojimą į ES. Antra, sumažėjus BVP vienam gyventojui skirtumui tarp Ispanijos ir Portugalijos ir likusių ES valstybių narių, sumažėjo stimulas emigruoti. Galbūt panaši situacija bus ir su naujosiomis valstybėmis narėmis, kadangi daug migrantų iš Vidurio ir Rytų Europos jau

emigravo į Vakarų Europą iki įstojimo į ES, ir tikėtina, kad daugelio naujų valstybių narių BVP vienam gyventojui augs greičiau nei senosiose ES valstybėse narėse (Kraus ir Schwager, 2003).

Taigi nepaisant žiniasklaidos nuogąstavimų dėl „migrantų srauto" iš naujųjų valstybių narių, daugelis migracijos ekspertų kalba apie maždaug 100 000 migrantų per metus visoje ES, ir šis skaičius staigiai krinta. Be to, augant senėjančių gyventojų uždėtai naštai valstybės finansams ir trūkstant kvalifikuotų darbuotojų paslaugų sektoriuje (pvz., kompiuterių inžinerija ir sveikatos apsauga), daugelio ES15 valstybių narių vyriausybės aktyviai bando pritraukti kvalifikuotus darbininkus migrantus (Favell ir Hansen, 2002). Todėl tikėtina, kad pereinamojo laikotarpio priemonės bus panaikintos 2006 metais, jei ne anksčiau. Iš tiesų Švedija, Danija, Airija, Nyderlandai, Jungtinė Karalystė, Prancūzija ir Ispanija arba taiko palyginti liberalias imigracijos priemones, arba paskelbė apie jų pereinamojo laikotarpio priemonių panaikinimą 2006 metais.

Pagrindinės teisės ir laisvės

Šalia judėjimo laisvės, Romos sutartis nustatė keletą ekonominių teisių ES valstybių narių piliečiams. Nustatydama valstybės pagalbos, bendrosios rinkos ir konkurencijos politikos taisykles, Sutartis apribojo valstybių galias kištis į privačius ekonominius santykius. Sutartis draudė ir ekonominę diskriminaciją (pavyzdžiui, skelbiant konkursų laimėtojus, apmokėjimo ir sąlygų srityje) tautybės ar lyties atžvilgiu. Eversonas (1995) teigia, kad nustačius ES teisės „tiesioginį poveikį" (4 skyrius), šios nuostatos ES piliečius pavertė „rinkos piliečiais" ne tik kitose, bet ir jų pačių valstybėse narėse.

Tačiau piliečių identifikavimasis su ES negali būti garantuojamas vien tik pasiūlius ekonomines teises. 1974 metais Paryžiuje vykusiame aukščiausio lygio susitikime pirmą kartą buvo aptarta idėja šias ekonomines teises papildyti politinėmis ir pilietinėmis teisėmis. Tuo metu, kai buvo rengiamas Suvestinis Europos aktas 1984 metais, Adonnino ataskaitoje buvo teigiama, kad „Tautų Europos" – per kultūros, švietimo ir identiteto politikas – turėtų būti siekiama lygiagrečiai su vieningos rinkos įgyvendinimu. Vėliau, 1990 metais Romoje vykusiame Europos vadovų susitikime, kuriame buvo pradėta tarpvyriausybinė konferencija (TVK) ir deramasi dėl Mastrichto sutarties, Ispanijos ministras pirmininkas Felipé Gonzálezas užsitikrino kitų ES vyriausybės vadovų pažadą, kad ES sutartyje bū-

tų nustatyta ES pilietybė. Šios Sutarties antroji dalis taip apibrėžė „Sąjungos pilietybę":

- ES piliečiai yra ES valstybių narių piliečiai („Sąjungos pilietybė papildys, o ne pakeis nacionalinę pilietybę");
- ES piliečiai turi teisę apsigyventi bet kurioje ES valstybėje;
- ES piliečiai, reziduojantys ES valstybėje, kurios piliečiai jie nėra, turi teisę balsuoti ir būti kandidatais per vietos savivaldos ir Europos Parlamento rinkimus;
- ES piliečiai, būdami trečiosiose šalyse, turi teisę į bet kurios kitos ES valstybės narės ambasados konsulinę globą;
- ES piliečiai turi teisę teikti peticijas Europos Parlamentui, kreiptis į Europos ombudsmeną ir bet kurią ES instituciją bet kuria iš ES oficialių kalbų.

Nepaisant „ES pilietybės" paskelbimo simbolinės reikšmės, šios nuostatos yra ribotos. Visų pirma jos nereiškia, kad visi ES piliečiai turi vienodas teises kiekvienoje valstybėje narėje: kiekviena valstybė narė turi savo pilietines, ekonomines, politines ir socialines teises, kurios pasirinktinai suteikiamos žmonėms iš kitų ES valstybių narių. Pavyzdžiui, ES piliečiai, gyvenantys kitoje valstybėje narėje, negali balsuoti nacionaliniuose rinkimuose, o etninei mažumai priklausantis ES pilietis, kuris gyvena kitoje valstybėje narėje, neturi tokių pat rasinės lygybės teisių, kaip tos valstybės narės piliečiai, priklausantys mažumoms.

Antra, ES pilietybės teisės yra taikomos tiktai ES valstybių narių piliečiams. Tai reiškia, kad valstybės narės pasilieka sau teisę spręsti, kas yra ES pilietis ir kam gali būti suteiktos ES Sutarties numatytos ekonominės bei politinės teisės. Be to, suteikiant teises tiktai ES piliečiams, milijonams legalių gyventojų ES teritorijose šios teisės nesuteikiamos. Trečios šalies pilietis, turintis teisę gyventi ir dirbti vienoje valstybėje narėje, neturi tokių pat teisių kitoje ES valstybėje narėje.

Trečia, ES pilietybės nuostatos niekaip neišdėsto daugelio pagrindinių teisių ES piliečiams ar ES rezidentams (O'Leary, 1995, p. 303–314). Derybų dėl Amsterdamo sutarties pasirašymo metu keletas valstybių narių siūlė ES prisijungti prie Europos Žmogaus teisių konvencijos (EŽTK). Tačiau ETT 1996 m. kovą priėmė sprendimą (nuomonė 2/94), jog ES neturi teisės imtis tokių veiksmų, mat kad ES galėtų pasirašyti EŽTK, sutartis privalo būti pakeista. Vietoje to, Amsterdamo sutartis nustatė, kad pagarba laisvei, demokratijai ir žmogaus bei pagrindinėms teisėms yra pagrindiniai ES principai; suteikė ETT galią užtikrinti, kad ES institucijos vado-

vautųsi šiais principais; numatė sankcijas valstybėms narėms, pažeidusioms žmogaus teises bei suteikė Europos Sąjungai kompetenciją priimti teisės aktus, draudžiančius diskriminaciją lyties, rasės ar etninės kilmės, religijos ar tikėjimo, negalios, amžiaus ir seksualinės orientacijos pagrindu (12 straipsnis). Tačiau tai nebuvo įgaliojimas pasirašyti EŽTK ar jai tolygų tikrąjį teisių bilį.

1999 metų birželį Kelne vykęs Europos vadovų tarybos susitikimas įsteigė konventą iš valstybių narių ir ES institucijų atstovų; jis buvo įpareigotas parengti ES teisių chartiją. 2000 metų spalį konventas pristatė ES Pagrindinių teisių chartiją, kurią vyriausybės, Europos Parlamentas ir Komisija vieningai patvirtino 2000 metų gruodį. Nicos sutartis, kuri buvo priimta 2001 metų gruodį ir įsigaliojo 2003 metų vasarį, nepateikė jokių nuorodų į Chartiją, tačiau nustatė mechanizmą, pagal kurį valstybė narė (Tarybos keturių penktadalių balsų dauguma) būtų pašalinta iš ES už pagrindinių teisių pažeidimą (7 straipsnis). 2004 metų birželį Chartija tapo sudedamąja siūlomos ES Konstitucijos [Sutarties dėl Konstitucijos Europai] dalimi.

ES Pagrindinių teisių chartijoje išdėstytos visos pagrindinės asmens, pilietinės, politinės, ekonominės ir socialinės teisės, numatytos EŽTK, ES valstybių narių konstitucijose ir įvairiose kitose tarptautinėse pagrindinių teisių konvencijose. Chartijoje yra keletas papildomų nuostatų, būdingų tiktai ES, būtent ES sutarties Antrojoje dalyje išdėstytos teisės (judėjimo laisvė, teisė pateikti peticiją ir panašiai). Chartija nustatė ir keletą naujų teisių, atspindinčių visuomenėje įvykusius pokyčius nuo 1950 metų (kuomet EŽTK buvo priimta). Pavyzdžiui, Chartija įvedė teisę į „gerą administravimą", asmens duomenų apsaugą bei bioetiką reguliuojančias taisykles, ir pripažino, jog nebūtina įregistruoti santuoką, kad būtų pripažįstamas šeiminis ryšys (joje sąmoningai santuoka nevadinama sąjunga tarp vyro ir moters).

Kadangi Chartija nėra ES sutarčių dalis (kol nebus ratifikuota Konstitucija), jos straipsniai neturi tokios teisinės galios kaip sutarčių pirminiai straipsniai (žr. 4 skyrių). Vis tik Chartijos simbolinė vertė turi didelę politinę svarbą, kadangi ji nustatė aukščiausias teisines normas ETT, Komisijai ir Tarybai, šioms taikant sutarties straipsnius (Menéndez, 2002). Pavyzdžiui, ETT jau apibrėžė teises ES piliečiams (teisę į nešališką teismą, privatumą, teisę laisvai jungtis į asociacijas ir teisę į nuosavybę) ir priėmė sprendimą, kad visos ES institucijos ir valstybių narių valdžios institucijos, įgyvendindamos ES teisę, privalo gerbti pagrindines teises (žr. 4 skyrių). Apibrėždamas šias teises, ETT vadovavosi EŽTK ir nacionali-

nėmis konstitucijomis, kaip pagrindinių teisių ir laisvių šaltiniais. Nuo šiol, jei ETT sprendžia klausimus, susijusius su pagrindinėmis teisėmis, jis gali vadovautis ir taikyti Chartijos straipsnius, ypač valstybėms narėms nutarus įtraukti Chartiją į Konstituciją. Panašiai, jei valstybė narė pažeidžia žmogaus teises, Komisija ir Taryba vadovautųsi Chartija, spręsdama, ar sankcijos turėtų būti taikomos (pagal 7 straipsnį).

Apibendrinus, ES pilietybė nėra tas pat kaip nacionalinė pilietybė, kadangi ji nesuteikia visų ir lygių ekonominių, politinių, pilietinių bei socialinių teisių visiems asmenims, nepriklausomai nuo to, kurioje ES valstybėje jie gyvena. Tačiau tai yra pirmasis žingsnis link tikrosios „ponacionalinės pilietybės" Europoje, kai teisė gyventi, siekti darbo, gauti socialines išmokas, siekti mokslo, dalyvauti visuomeniniame ir politiniame gyvenime bei teisė į asmens identiteto ir kultūros apsaugą bus nebe Europos nacionalinių valstybių nepriklausoma prerogatyva, o kolektyvinio susitarimo tarp valstybių narių ir viršnacionalinių ES institucijų politikos objektas (Shaw, 1997; Wiener, 1997).

Imigracijos ir prieglobsčio politikos

Nebelikus vidinių sienų bet kuris asmuo, atvykęs į vieną valstybę narę ar gavęs vienos valstybės narės pilietybę, gali laisvai judėti ES teritorijos ribose. Todėl, siekdamos panaikinti fizines kliūtis asmenų laisvam judėjimui vieningoje rinkoje, valstybės narės buvo priverstos spręsti ES išorinių sienų kirtimo klausimą. 1986 metais ES vyriausybės įkūrė Laikiną darbo grupę imigracijos klausimais (AWGI). Ji buvo tarpvyriausybinis organas, sudarytas iš vidaus reikalų ministerijų pareigūnų, neįeinantis į ES institucinę struktūrą. Šiuo neformaliu bendradarbiavimu vyriausybės susitarė dėl dviejų konvencijų imigracijos politikos srityje: Dublino konvencija dėl prieglobsčio 1990 metais ir Išorinių sienų konvencija 1991 metais.

Dublino konvencijos tikslas – užkirsti kelią daugkartiniams prašymams suteikti prieglobstį, tai užtikrinant visų valstybių prieglobsčio reglamentų abipusiu pripažinimu ir garantuojant, kad prašymas dėl prieglobsčio suteikimo gali būti nagrinėjamas tik toje valstybėje narėje, į kurią pirmiausia atvyko prieglobsčio prašytojas, atvykdamas į ES. Išorinių sienų konvencija numatė vizų ne ES piliečiams abipusį pripažinimą ir panaikino reikalavimą, pagal kurį trečios šalies piliečiai, teisėtai gyvenantys kurioje nors valstybėje narėje, privalėjo įsigyti vizą įvažiavimui į kitą ES valstybę

trumpesniam nei trijų mėnesių laikotarpiui. Tačiau šios konvencijos turėjo būti perkeltos į nacionalinę teisę visose ES valstybėse narėse prieš joms įsigaliojant. Kai kurios valstybės narės atsisakė ratifikuoti Dublino konvenciją, o Jungtinė Karalystė ir Ispanija atsisakė pasirašyti Išorinių sienų konvenciją dėl jų besitęsiančių nesutarimų Gibraltaro klausimu.

Ir vis tik Mastrichto sutartis įtraukė AWGI darbą į ES teisę, į bendradarbiavimo teisingumo ir vidaus reikalų srityse (TVR) nuostatas, t. y. į ES „trečiąjį ramstį". TVR ramstis nustatė prieglobsčio politiką, išorinių sienų kirtimą, imigracijos politiką bei politiką trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu, kaip valstybių narių bendro intereso sritis. Tačiau tai buvo labiau egzistuojančių tarpvyriausybinių nuostatų institucionalizavimas, o ne naujos viršnacionalinės kompetencijos sukūrimas: AWGI paprasčiausiai tapo Tarybos komiteto, atsakingo už TVR reikalus (K.4 Komitetas), pakomitečiu, sprendimams priimti ir toliau buvo taikoma vieningo pritarimo procedūra, Komisija ir toliau neturėjo iniciatyvos teisės, ir nei Europos Parlamentas, nei ETT negavo jokio vaidmens. Be to, Mastrichto sutartis apjungė imigracijos politiką ir policijos bei teismų bendradarbiavimą, tai užtikrino, jog ir toliau šie klausimai bus laikomi saugumo klausimais, o ne piliečių teisių ir laisvių reikalais.

Pagal TVR nuostatas teisingumo ir vidaus reikalų ministrai pradėjo reguliariau susitikinėti ir priimti daugiau bendrų politikų. Tačiau šios politikos dažnai būdavo priimamos kaip neprivalomos rezoliucijos ir rekomendacijos, o ne kaip tiesioginio poveikio bendri veiksmai ar sprendimai (Niessen ir Guild, 1996). Tiktai keletas paminėtinų bendrų veiksmų buvo nukreipta į kelionės apribojimų, taikomų ES studijuojantiems trečiųjų šalių piliečiams, palengvinimą, bendrų tranzito vizų visose valstybėse narėse sistemos sukūrimą, vienodo formato leidimų gyventi nustatymą bei dalijimąsi našta pabėgėlių priėmimo ir gyvenimo atžvilgiu. Tačiau keletas valstybių narių atsisakė vykdyti bendrus veiksmus. Be to, sprendimai dažnai apsiribodavo keitimosi informacija klausimais, pavyzdžiui, 1992 metų lapkritį priimtu sprendimu buvo įsteigti du informaciniai centrai keistis duomenimis apie prieglobsčio taisykles, pateiktus prašymus dėl prieglobsčio suteikimo ir imigracijos klausimais – Informacijos, diskusijų ir pasikeitimo prieglobsčio klausimais centras (CIREA), ir Sienos kirtimo ir imigracijos informacijos, pasikeitimo ir diskusijų centras (CIREFI).

Nepaisant to, Amsterdamo sutartimi imigracijos ir prieglobsčio klausimai buvo įtraukti į ES sutarties EB skirsnį ir šitaip sujungti su vidaus

sienų panaikinimo nuostatomis bei atskirti nuo policijos ir teismų bendradarbiavimo kriminaliniais klausimais nuostatų. Naujoji Antraštinė (IV) dalis įpareigojo Tarybą priimti bendras politikas šiose srityse:

- Asmenų, kertančių ES išorines sienas, patikrinimo standartai ir procedūros.
- Vizų ilgesniam nei trijų mėnesių buvimui taisyklės, įskaitant bendrą sąrašą šalių, kurių piliečiams į ES įvažiuoti būtinos vizos.
- Sąlygos, pagal kurias trečiųjų šalių piliečiai gali laisvai keliauti po ES valstybes nares iki trijų mėnesių laikotarpiu.
- Prieglobsčio ir pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo standartai bei procedūros, įskaitant prieglobsčio prašytojų ir pabėgėlių priėmimo minimalius standartus.
- Perkeltų asmenų (*de facto* pabėgėlių, o ne prieglobsčio prašytojų) laikinos apsaugos minimalūs standartai.
- Imigracijos politikos priemonės, įskaitant įvažiavimo ir gyvenimo bendras sąlygas ir bendras taisykles, taikomas nelegaliai imigracijai ir repatriacijai.
- Priemonės, apibrėžiančios teises ir sąlygas, pagal kurias trečiųjų šalių piliečiai gali dirbti ir gyventi bet kurioje iš ES valstybių narių.

Amsterdamo sutartis nurodė, kad pirmuosius penkerius metus po Sutarties įsigaliojimo (iki 2004 metų gegužės) šios politikos privalo būti priimtos taikant tarpvyriausybines ir viršnacionalines procedūras. Tarpvyriausybinėje srityje Taryba turėjo veikti vieningai, o teisės aktai turėjo būti inicijuojami valstybių narių vyriausybių. Viršnacionalinėje srityje Komisijai buvo suteikta teisės aktų leidybos iniciatyvos teisė, Taryba galėjo priimti teisiškai privalomas ir tiesioginio poveikio direktyvas bei reglamentus, Europos Parlamentas turėjo konsultavimo teisę, o ETT buvo suteikta jurisdikcija (tačiau tik tuo atveju, jei buvo išnaudotos visos nacionalinės teisinės priemonės). Vėliau Nicos sutartis sustiprino viršnacionalines procedūras: nuo šiol teisės aktai patikrinimų išorinėse sienose, vizų, trečiųjų šalių piliečių, prieglobsčio ir laikinos pabėgėlių apsaugos srityse privalo būti priimami taikant bendro sprendimo procedūrą, kur Europos Parlamentas turi vienodą galią su Taryba (žr. 3 skyrių); o nuo 2004 metų gegužės Taryba daugeliu šių klausimų sprendimus priims kvalifikuota balsų dauguma, o ne vieningai.

Šalia Amsterdamo sutartyje numatytų tikslų, 1999 metų spalį Tampere įvykusio susitikimo metu Europos vadovų taryba nustatė pagrindinius ES imigracijos politikos įgyvendinimo elementus:

- Turi būti laikomasi nuoseklaus požiūrio į migracijos valdymą (politika turėtų apimti imigraciją Europos ūkio ekonominiams poreikiams tenkinti ir prieglobsčio apsaugą).
- Trečiosios šalies piliečiams turėtų būti suteiktos kuo panašesnės teisės į tos valstybės narės, kurioje jie gyvena, piliečių teises.
- Turi būti kuriamos partnerystės su kilmės šalimis, įskaitant bendras vystymosi politikas.
- Turi būti vykdoma bendra prieglobsčio politika, kuri visiškai gerbtų Ženevos konvencijos nuostatas ir valstybių narių įsipareigojimus, prisiimtus tarptautinėmis sutartimis.

2000 ir 2001 metais Komisija išleido nemažai pranešimų, kuriuose nurodė, kaip, jos manymu, šiuos tikslus galima būtų pasiekti, t.y. kokie teisės aktai ir iki kokios datos turėtų būti priimti. Rezultatas: pateikta daug teisės aktų siūlymų, kurie *inter alia* numatė bendras taisykles, taikytinas ne ES piliečiams, dirbantiems ES; trečiųjų šalių piliečių teisę gyventi su savo šeima; ilgalaikio gyvenimo ES statusą trečiųjų šalių piliečiams, kurie pragyveno valstybėje narėje penkerius metus; leidimą atvykti trečiųjų šalių piliečiams studijuoti, tobulinti įgūdžius ar dirbti savanoriais; bei finansinės ir techninės pagalbos trečiosioms šalims programą, ryšium su migracija ir prieglobsčiu.

Taip pat buvo pasiūlyta ir priimta daug priemonių konkrečiai prieglobsčio srityje. 2001 metų liepą Taryba priėmė direktyvą, kuria nustatė minimalius standartus laikinos apsaugos asmenų, perkeltų dėl ekonominių, politinių ar aplinkosaugos nelaimių, ir todėl negalinčių prašyti prieglobsčio statuso (suteikiamas asmenims, kurie yra politiškai persekiojami). 2003 metų sausį Taryba priėmė direktyvą, kuria nustatė minimalius standartus prieglobsčio prašytojams priimti. Pagal šią direktyvą valstybės narės privalo suteikti prieglobsčio prašytojams medicininę priežiūrą, apgyvendinimą, galimybę mokytis mokykloje ir dalyvauti darbo rinkoje. Vėliau, 2003 metų vasarį ir rugsėjį Taryba priėmė du reglamentus, nustatančius kriterijus ir mechanizmus, kuriais vadovaujantis nustatoma, kuri valstybė narė atsako už prašymo suteikti prieglobstį nagrinėjimą (kitais žodžiais tariant, įtraukė dalį Dublino konvencijos į ES teisinę *acquis).*

Taigi šiuo metu ES apibrėžia, kaip valstybės narės turi suteikti prieglobstį, išduoti vizas bei suteikti laikiną apsaugą trečiųjų šalių piliečiams, o Komisija ir Europos Parlamentas suvaidino svarbų vaidmenį kuriant šias politikas. Valstybės narės tebekontroliuos daugelį imigracijos politikos aspektų, pavyzdžiui, kam gali būti suteikta pilietybė, kurios trečiosios šalies

piliečiai turi teisę nuolat gyventi ES ir kokie darbininkai turėtų būti įleidžiami į nacionalinę darbo rinką, kad užpildytų kvalifikuotų darbuotojų trūkumą. Tačiau ES dabar turi politinius įgaliojimus daugumoje imigracijos politikos sričių, ir auga spaudimas priimti bendras ES imigracijos politikas, ypač siekiant spręsti darbuotojų trūkumo darbo rinkoje problemą ir senstančios visuomenės problemą, kadangi daugelis valstybių narių privalo padidinti asmenų, mokančių valstybinei pensijų sistemai, skaičių.

Policijos ir teismų bendradarbiavimas

1975 metais Europos vadovų taryba įkūrė forumą vidaus reikalų ministerijų ir policijos agentūrų bendradarbiavimui kovojant su terorizmu. Ši naujoji tarpvyriausybinė grupė „Trevi" (paslaptingai pavadinta fontano Romoje vardu po to, kai šalia jo įvyko pirmasis grupės susitikimas ir pirmuoju pirmininku tapo A.R. Fonteijnas) nebuvo formali ES institucijų dalis. Jos pagrindinės funkcijos buvo keistis informacija apie teroristinę veiklą, oro transporto sistemos saugumo aspektus, branduolinius reaktorius ir kitus jautrius objektus bei bendradarbiauti kuriant kovos su terorizmu taktiką ir įrangą. XX a. devintąjį dešimtmetį Trevi įgaliojimai buvo išplėsti ir į jos funkcijas buvo įtraukta kova su futbolo aistruolių chuliganizmu bei rimtu tarptautiniu organizuotu nusikalstamumu, tokiu kaip neteisėta prekyba narkotikais, prekyba ginklais ir bankų apiplėšimai, o 1988 metais buvo pradėtas įgyvendinti „Trevi 1992" projektas, kurio tikslas – išanalizuoti vieningos rinkos programos padarinius tarpvalstybiniam saugumui.

Sukūrus trečiąjį ramstį, Mastrichto sutartis formaliai įtraukė Trevi į ES struktūrą, t. y. į teisingumo ir vidaus reikalų nuostatas. Be aukščiau aptartų imigracijos ir prieglobsčio klausimų, šios nuostatos apėmė teisinį bendradarbiavimą civiliniais klausimais, teisinį bendradarbiavimą dėl nusikalstamumo reikalų, muitinių bendradarbiavimą, policijos bendradarbiavimą siekiant užkirsti kelią terorizmui, prekybai narkotikais ir kitoms rimtų tarptautinių nusikaltimų formoms bei Europos policijos biuro (EUROPOLO) sukūrimą. Imigracijos ir prieglobsčio reikalų atžvilgiu iš esmės tai buvo formalus egzistuojančios tarpvyriausybinės praktikos įteisinimas. Trevi ministrų susirinkimų komitetai (pavyzdžiui, *Ad hoc* Organizuoto nusikalstamumo grupė) paprasčiausiai tapo KOREPERO darbo grupėmis, priklausančiomis K.4 komitetui. Be to, priimant sprendimus išliko vieningo pritarimo procedūra, o Komisija, Europos Parlamentas ir ETT nebuvo įtraukti į šią veiklą.

Imigracijos politikos atžvilgiu pažanga policijos ir teismų bendradarbiavimo srityse buvo lėta ir vyko remiantis neprivalomomis priemonėmis. Teisingumo ir vidaus reikalų ministrai priėmė veiksmų planus kovai su narkomanija, organizuotu nusikalstamumu, prekyba žmonėmis, vaikų išnaudojimu ir didelių žmonių grupių, keliančių grėsmę teisei ir tvarkai (kitais žodžiais, futbolo chuliganų), kontrolei. Daugelyje sričių šie veiksmų planai nesukūrė bendrų visoje Europoje taikomų praktikų. 1991 metų gruodį Taryba priėmė EUROPOLO Konvenciją, tačiau iki 1995 metų liepos visos valstybės narės dar nebuvo jos pasirašiusios, ir dėl Konvencijos ratifikavimo problemų EUROPOLAS pradėjo oficialiai veikti tiktai 1998 metais (Hagoje).

Nepaisant šios lėtos pažangos ir kitaip nei imigracijos ir prieglobsčio politikos priemonių atveju, valstybės narės neperkėlė policijos ir teismų bendradarbiavimo politikos į pirmąjį ramstį. Vietoje to, šios politikos buvo paliktos pakoreguotame trečiajame ramstyje: VI antraštinė sutarties dalis dėl „policijos ir teismų bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose". Pagal šias nuostatas valstybės narės yra įsipareigojusios įgyvendinti bendras politikas šiose srityse:

- Nusikaltimų prevencija, atskleidimas ir tyrimas.
- Informacijos apie nusikaltimus rinkimas, kaupimas, apdorojimas, analizė ir keitimasis laikantis tam tikrų asmens duomenų apsaugos normų.
- EUROPOLO įgaliojimas vykdyti tarpvalstybinius tyrimus, inicijuoti tyrimus specifinėse bylose bei sukurti tarpvalstybinių nusikaltimų duomenų bazę.
- Ekstradicijos tarp valstybių narių procedūros supaprastinimas.
- Konfliktų dėl jurisdikcijos tarp valstybių narių prevencija.
- Taisyklių nusikaltimų srityje derinimas.

Taryba vis dar sprendimus privalo priimti vieningai, tačiau Komisija, kaip ir Taryba, turi politikos inicijavimo teisę, o prieš Tarybai pradedant veikti, būtina pasikonsultuoti su Europos Parlamentu. Be to, senąjį trečiojo ramsčio bendrą veiksmą pakeitė dvi naujos teisinės priemonės: sprendimai ir rėminiai sprendimai. Sprendimai yra panašūs į reglamentus EB ramstyje, o rėminiai sprendimai yra panašūs į direktyvas, susijusias su teisės aktų derinimu.

Be to, ir galbūt svarbiausias aspektas, yra tai, kad ETT priklauso ribota jurisdikcija. ETT negali tikrinti nacionalinių policijos ir administracinių tarnybų veiksmų teisėtumo, pastarosioms vykdant naujajame trečiajame ramstyje nustatytus tikslus. Tačiau ETT turi teisę vykdyti sprendimų

bei rėminių sprendimų teisminį peržiūrėjimą ir gali spręsti ginčus tarp valstybių narių dėl trečiajam ramsčiui priskirtų aktų aiškinimo. Galiausiai labiausiai ginčytinas aspektas yra tas, kad valstybės narės gali savanoriškai pritarti ETT jurisdikcijai priimti preliminarius nutarimus. Tai reiškia, kad valstybei narei kartą priėmus ETT jurisdikciją ir perdavus ginčą Teismui, ETT priimtas nutarimas yra privalomas visiems teismams visose ES valstybėse narėse. Vargu ar dauguma ES vyriausybių žinojo apie tai pasirašydamos Amsterdamo sutartį.

Pažanga buvo lėta, tačiau 2001 metų rugsėjo 11 dienos įvykiai privertė ES imtis priemonių. Pavyzdžiui, policijos bendradarbiavimo srityje 2002 metų gruodį Taryba įkūrė Europos policijos akademiją (CEPOL), kuri moko policijos pareigūnus Europos lygmeniu; 2002 metų birželį Taryba įkūrė Europos tinklą, kurio užduotis – persekioti asmenis, atsakingus už genocidą, nusikaltimus žmonijai ir karo nusikaltimus; 2002 metų lapkritį Tarybos sprendimu buvo sukurtas mechanizmas vertinti valstybių narių teisines sistemas kovojant su terorizmu, o 2002 metų gruodį priimtu sprendimu Taryba įtraukė daugybę priemonių, skatinančių policijos ir teismų bendradarbiavimą kovojant su terorizmu. Panašiai yra ir teismų bendradarbiavimo srityje. 2002 metų vasario mėnesį priimtu sprendimu Taryba įsteigė Europos įstaigą teisminiam bendradarbiavimui stiprinti (EUROJUST) Hagoje, kurios tikslas – gerinti bendradarbiavimą tarp valstybių narių tiriant ir persekiojant asmenis, įtariamus padarius sunkių tarptautinių nusikaltimų; 2002 metų birželį Taryba priėmė rėminį sprendimą įsteigti Europos arešto orderį sunkiems tarptautiniams nusikaltimams; 2003 metų vasarį priimtu Tarybos sprendimu buvo nustatyta supaprastinta ekstradicijos procedūra tarp valstybių narių; o 2003 metų liepą ES pasirašė sutartį su JAV dėl abipusės teisinės pagalbos kovojant su terorizmu ir tarptautiniu organizuotu nusikalstamumu.

Apibendrinus, lyginant su ES socialinėmis ir ekonominėmis politikomis ir netgi su prieglobsčio ir imigracijos politikomis, ES vidaus saugumo galios yra palyginti ribotos. Dar daug laiko praeis, kol ES turės fizinės jėgos teisėto panaudojimo monopolį. Pavyzdžiui, EUROPOLAS nėra europietiškasis FTB, turintis nepriklausomas tyrimo galias, o EUROJUST nėra Europos teisingumo departamentas, savarankiškai galintis persekioti ir vykdyti sprendimus (nors siūloma Konstitucija pakeis EUROJUST Europos valstybės prokuroru, nors ir su ganėtinai ribotomis galiomis). Tačiau valstybių narių vidaus reikalų ministerijos ir policija aktyviai palaikė Europinio lygmens politikas šioje srityje, siekdamos stiprinti savo sugebėjimą tirti, sugauti ir persekioti asmenis, padariusius tarptautinius nusikaltimus.

ES laisvės ir saugumo politikų aiškinimas

ES laisvės ir saugumo politikų raidoje yra keletas klausimų, kuriuos reikėtų paaiškinti:

- Kodėl politika, skatinanti laisvą asmenų judėjimą, yra mažiau išplėtota nei politika, skirta laisvam prekių, paslaugų ir kapitalo judėjimui skatinti?
- Kodėl (iki Amsterdamo sutarties pasirašymo) imigracijos ir prieglobsčio politikos įgyvendinimui buvo taikomi tokie pat sprendimų priėmimo mechanizmai kaip ir policijos bei teismų bendradarbiavimo srityje?
- Kodėl Amsterdamo sutartyje pagrindinis integravimosi žingsnis buvo žengtas prieglobsčio ir imigracijos politikos srityje, darbotvarkės nustatymo galias delegavus Komisijai ir numatant įpareigojančias politikos priemones?

Politikos mokslų ir sociologijos tyrimai pateikia keturis pagrindinius ES pilietybės ir saugumo politikų kūrimo aiškinimus: (1) išoriniai pokyčiai Europos ir pasaulinėje visuomenėje; (2) ES vyriausybių strateginis elgesys; (3) administracinio elito strateginis elgesys; (4) viršnacionalinių veikėjų interesai ir strategijos.

Išorinis spaudimas: auganti tarptautinė migracija ir nusikalstamumas

Dažnai teigiama, kad vienas iš šalutinių globalizacijos poveikių yra susilpnėjusi valstybių galia kontroliuoti pasaulinį asmenų judėjimą (Cornelius *et al.*, 1994; Sassen, 1996; Bhagwati, 2003; plg. Joppke, 1999; Guiraudon ir Lahav, 2000). Netgi jei griežčiausi pasisakymai ir perdeda sienų atvirumą, nuo XX a. devintojo dešimtmečio vidurio daugelis Vakarų Europos valstybių susidūrė su sunkumais užkertant kelią prieglobsčio prašytojų, pabėgėlių iš šalių, kenčiančių nuo ekonominės ar politinės krizės, ankstesnių migrantų šeimos narių ir nelegalių imigrantų atvykimui ir apgyvendinimui.

Viena iš pasekmių yra daugiatautė Europa. Kaip matyti 11.1 lentelėje, XX a. dešimtojo dešimtmečio viduryje beveik 6 procentai ES gyventojų priklausė rasinei, etninei ar religinei mažumai, o 2000 metais daugiau nei 6 procentai ES gyventojų buvo gimę kitoje šalyje, nei jie gyvena. Prancūzijo-

je, Jungtinėje Karalystėje, Belgijoje ir Nyderlanduose, kolonijines imperijas turėjusiose valstybėje, gyveno daugybė mažumoms priklausančių gyventojų nuo XX a. šeštojo dešimtmečio, o Vokietija mielai priėmė darbininkų užsieniečių vėlesnes kartas XX a. septintąjį ir aštuntąjį dešimtmečiais (daugiausiai iš Turkijos). Tačiau XX a. dešimtojo dešimtmečio pradžioje tapo aišku, kad šie darbininkai užsieniečiai buvo nuolat gyvenantys imigrantai. Jų vaikai (ir vaikų vaikai) gimė Vokietijoje, bet neturėjo Vokietijos pilietybės. Be to, XX a. dešimtąjį dešimtmetį daugelis kitų ES valstybių pirmą kartą istorijoje tapo grynosios emigracijos šalimis, įskaitant Italiją, Ispaniją, Portugaliją, Graikiją ir Airiją.

XX a. paskutinį dešimtmetį kilo nauja pabėgėlių banga į Vakarų Europą iš Vidurio ir Rytų Europos, buvusios Jugoslavijos, Šiaurės Afrikos, Afrikos Kyšulio (Etiopijos ir Somalio) bei Afrikos Didžiųjų ežerų regiono (ypač Ruandos ir Burundžio) bei Afganistano. Kai kurie iš šių asmenų galėjo prašyti prieglobsčio pagal 1951 m. JT Prieglobsčio konvenciją, tačiau daugelis jų tokios teisės neturėjo, kadangi negalėjo įrodyti, jog jie yra persekiojami. Nepaisant to, jie buvo *de facto* pabėgėliai, kadangi bėgo nuo ekonominio skurdo, staigiai pablogėjusios aplinkos, pilietinių karų ar sugriuvusių valstybių, todėl jiems privalėjo būti pasiūlyta kokia nors apsaugos forma – nuolatinė arba laikina. Kaip matyti iš lentelės, ne visos valstybės vienodai priimdavo šiuos *de jure* ir *de facto* pabėgėlius. Pavyzdžiui, XX a. paskutinio dešimtmečio pradžioje Vokietija (sudaranti 22 procentus ES gyventojų) priėmė beveik 60 procentų prieglobsčio prašymų, o šio amžiaus pradžioje Jungtinė Karalystė (kuri sudaro maždaug 13 procentų ES gyventojų) priėmė daugiau nei 20 procentų.

Reaguodamos į besikeičiančią pasaulinės migracijos situaciją, Europos vyriausybės priėmė naujas imigracijos, visuomenės integracijos ir prieglobsčio politikas (Baldwin-Edwards ir Schain, 1994; Papademetriou ir Hamilton, 1996; Joppke, 1998). Visoje Europoje kilo išpuolių prieš imigrantus banga, didėjo parama su imigracija kovojančioms partijoms ir visuomenė reikalavo sustabdyti tolesnę imigraciją bei prieglobsčio suteikimą (Europos Parlamentas, 1985, 1991; Lahav, 1997, 2004). Nepaisydamos skirtingų filosofinių požiūrių į pilietybę bei visuomenę, dauguma Europos vyriausybių taikė panašią dvejopą strategiją: vykdė politikos priemones, skatinančias esamų gyventojų mažumų „socialinę integraciją" užtikrinant lygias galimybes ir kitas su rasiniais klausimais susijusias priemones, ir griežtino imigracijos bei prieglobsčio suteikimo kontrolę (Cornelius *et al.*, 1994; Migracijos politikos grupė, 1996; Favell, 1997a).

Nevienodą prieglobsčio prašymų naštą tik iš dalies gali paaiškinti vyriausybių vykdomos politikos (Thielemann, 2003b; 2004; Vink ir Meijerink, 2003). Vyriausybių vykdomos politikos darė tam tikrą poveikį. Vokietijos vyriausybei priėmus griežtesnes prieglobsčio procedūros taisykles XX a. paskutinio dešimtmečio viduryje, prašymų suteikti prieglobstį skaičius sumažėjo. Keletas kitų valstybių pasekė Vokietijos pavyzdžiu (būtent Prancūzija ir Danija), o Jungtinė Karalystė atrodė ganėtinai „švelniai nusiteikusi" prieglobsčio prašytojų atžvilgiu. Nežiūrint to, šalies pasirinkimą tarp pabėgėlių daug labiau veikė kiti veiksniai, tokie kaip jų kilmės šalis, jų bendruomenės dydis tam tikroje šalyje ir pabėgėlio antroji kalba. Pavyzdžiui, dauguma prieglobsčio prašytojų XX a. paskutinio dešimtmečio pradžioje buvo iš buvusios Jugoslavijos ir pageidavo vykti į Vokietiją, kadangi joje gyveno daug jugoslavų ir fiziškai buvo ne taip toli Balkanų. Panašiai XX a. paskutinio dešimtmečio pabaigoje kilo didžiulė pabėgėlių iš Afganistano banga. Jie pageidavo apsigyventi Jungtinėje Karalystėje, kadangi arba turėjo giminystės ryšių Jungtinėje Karalystėje, arba jų antroji kalba buvo anglų, o atstumas tarp Afganistano ir Jungtinės Karalystės nebuvo svarbu.

XX a. paskutinį dešimtmetį tarptautinio organizuoto nusikalstamumo mastai išaugo, t. y. „nusikaltimai, kuriuos įvykdo grupės ir organizacijos, peržengusios įvairių nacionalinių jurisdikcijų, kuriose jie apibrėžiami kaip baudžiamojo kodekso pažeidimas, ribas" (Anderson *et al.*, 1995, p. 14). Šiai nusikalstamumo kategorijai priskiriami įvairūs veikos tipai, pradedant nuo rimtų nusikaltimų, tokių kaip terorizmas, prekyba narkotikais, pinigų plovimas, mafijos veikla, prekyba ginklais ir sukčiavimas, nukreiptas prieš privačias įmones, ir vyriausybės (nacionalinį ir ES) biudžetą, ir baigiant švelnesniais nusikaltimais, tokiais kaip futbolo aistruolių chuliganizmas, kontrabanda neapmokestinamomis prekėmis ir nacionalinėmis kultūros vertybėmis bei draudžiamų rasistinių ir pornografinių leidinių platinimas (plg. Martin ir Romano, 1992). Sunku tiksliai nustatyti tarptautinio nusikalstamumo didėjimo mastą, tačiau iš turimų ribotų statistinių duomenų galime spręsti, kad visose ES valstybėse narėse pastebimas vidutinis tarptautinio organizuoto nusikalstamumo augimas (Alvazzi del Frate *et al.*, 1993).

Sienų panaikinimas vieningoje rinkoje nebūtinai palengvina migracijos ir organizuoto nusikalstamumo augimą. Tiksliau, migracija padidėjo po komunizmo žlugimo, konfliktų Balkanuose ir Centrinėje Azijoje bei krizių Šiaurės, Rytų ir Centrinėje Afrikoje. Panašiai organizuotas nusikalstamumas Europoje yra pasaulinės nusikalstamos veikos dalis ir yra susijęs su kapitalo srautų globalizacija bei su ES nesusijusiomis nacionalinėmis politikomis, pavyzdžiui, silpnų narkotikų, tokių kaip kanapės, įstatymų liberalizavimas.

11.1 LENTELĖ. Tautinės mažumos ir migrantai Europos Sąjungoje

	Tautinės mažumos, 1994 (% gyventojų)	Užsienyje gimę gyventojai, 2001 (% gyventojų)	Gyventojai iš kitų ES 15 valstybių narių, 2001 (% gyventojų)	Prieglobsčio prašytojai, 2002		Iš viso gyventojų, 2003 (% ES25 gyventojų)
				iš viso	% ES 25	
Austrija	5,1	11,0	2,7	39354	10,0	1,8
Belgija	9,8	8,2	5,4	18798	4,8	2,3
Kipras	n/d	n/d	–	950	0,2	0,2
Čekija	n/d	2,0	–	8483	2,2	2,2
Danija	5,0	6,0	1,0	5946	1,5	1,2
Estija	n/d	n/d	–	9	0,0	0,3
Suomija	0,8	2,8	0,3	3443	0,9	1,1
Prancūzija	8,3	10,0	2,0	51087	13,0	13,1
Vokietija	7,4	8,9	2,3	71127	18,2	18,2
Graikija	8,2	7,0	0,4	5664	1,4	2,4
Vengrija	n/d	3,0	–	6412	1,6	2,2
Airija	1,1	3,9	2,6	11634	3,0	0,9
Italija	2,6	2,4	0,3	7300	1,9	12,6
Latvija	n/d	n/d	–	24	0,0	0,5
Lietuva	n/d	n/d	–	367	0,1	0,8
Liuksemburgas	11,5	37,5	29,3	1042	0,3	0,1
Malta	n/d	n/d	–	350	0,1	0,1
Nyderlandai	6,4	10,4	1,2	18667	4,8	3,6
Lenkija	n/d	0,1	–	5169	1,3	8,4
Portugalija	1,7	2,2	0,5	244	0,1	2,3
Slovakija	n/d	0,5	–	9743	2,5	1,2
Slovėnija	n/d	n/d	–	650	0,2	0,4
Ispanija	2,9	2,7	0,4	6309	1,6	9,0
Švedija	2,5	11,5	2,0	33016	8,4	2,0
Jungtinė Karalystė	6,3	4,4	1,4	85866	21,9	13,1
Iš viso ES15	5,9	6,4	1,6	359497	–	–
Iš viso ES25	–	–	–	391654	100,0	100,0

Šaltinis – Mažumų teisių grupė (1997); Eurostatas, OECD (2003).

Tačiau dėl fizinės kontrolės, taikomos prekių, paslaugų ir asmenų judėjimui, panaikinimo nacionalinėms vyriausybėms iškyla problema įgyvendinant nepriklausomas politikas, skirtas migracijai ar tarptautiniam nusikalstamumui kontroliuoti. Atviros vidinės sienos reiškia, kad vienos vyriausybės imigracijos politika turi potencialų poveikį migrantų kiekiui į kitas ES valstybes. Tokie atskirų nacionalinių imigracijos politinių priemonių neigiami poveikiai privertė valstybių narių vyriausybes pripažinti, kad migracijos klausimus būtina spręsti kolektyviai Europos mastu, tam tikra prasme „dalijantis našta" – valstybėms narėms dalijantis bendrųjų iniciatyvų bei viešojo naudojimo reikmenų išlaidomis (Thielemann, 2003a). Kalbant apie tarptautinį nusikalstamumą situacija nėra tokia aiški, kadangi mažėjantis nusikalstamumas vienoje valstybėje automatiškai nepadidina nusikalstamumo kaimyninėje valstybėje. Tačiau nesugebėjimas išspręsti šio klausimo Europos mastu suteiks tarptautiniams nusikaltėliams galimybę išnaudoti naujas atviras sienas Europoje.

Vyriausybių interesai: nuo aukštosios politikos prie reguliavimo nesėkmės ir rinkėjų reikalavimų

Besikeičianti Europos visuomenė ir tarpvalstybinis nusikalstamumas privertė vyriausybes imtis iniciatyvų sprendžiant šias problemas Europos lygmeniu. Tačiau egzistuoja ir svarbios išlyginamosios jėgos. Europos integracijos istorijoje vyriausybės paprastai išskirdavo „aukštąją politiką" ir „žemąją politiką" (Hoffmann, 1996). Aukštoji politika apima klausimus, susijusius su nacionalinės valstybės fundamentaliu apibrėžimu, identitetu ir saugumu. Žemoji politika apima klausimus, kurie nekelia tokios didelės grėsmės nacionalinės valstybės gyvavimui, pavyzdžiui, Europos ekonominė integracija, vieningos rinkos programa, ES socialinis ir aplinkos apsaugos reguliavimas. Todėl vyriausybės labiau linkusios viršnacionalinės politikos galias taikyti žemosios politikos, o ne aukštosios politikos reikalams. Laisvas asmenų judėjimas ir susiję imigracijos bei policijos kontrolės klausimai yra priskiriami aukštajai politikai. Šios politikos yra esminės apibrėžiant nacionalinę valstybę – susijusios su tuo, kas yra socialinio kontakto tarp valstybės ir piliečių šalis; kas turi nacionalinės pilietybės teises ir laisves; kas turi teisę būti saugomas valstybės pajėgų.

Todėl įgyvendinant vieningos rinkos programą valstybių narių vyriausybės mažiau buvo linkusios naikinti fizines kliūtis asmenų judėjimui, nei prekių, paslaugų ar kapitalo judėjimui. Tačiau atėjo laikas, kai daugiau ne-

begalėdamos atsilaikyti prieš spaudimą imtis bendrų veiksmų, vyriausybės pasirinko bendradarbiavimą neformaliomis tarpvyriausybinėmis priemonėmis – visų pirma neformaliais mechanizmais, o vėliau su atskiro tarpvyriausybinio ramsčio Europos Sąjungoje pagalba. Šiomis priemonėmis nacionalinis suverenitetas išsaugomas dviem būdais: sprendimai priimami vieningai, ir tai leidžia vyriausybei vetuoti priemonę, kuri kelia grėsmę gyvybiškai svarbiam nacionaliniam interesui; ir sprendimai neturi tiesioginio veikimo nacionalinėje teisėje – parlamentai turi juos perkelti į nacionalinę teisę ir šie sprendimai yra teisingi tiktai vietos teismams.

Tačiau XX a. paskutinio dešimtmečio viduryje ES valstybių narių vyriausybių politiniuose skaičiavimuose pokyčių įvyko dėl dviejų priežasčių. Visų pirma vyriausybės buvo priverstos pripažinti migracijos ir policijos kontrolės reikalų tarpvyriausybinio reguliavimo nesėkmę. Kaip jau buvo aptarta, ES vieninga rinka atnešė neigiamų išorinių padarinių imigracijos, prieglobsčio ir tvarkos palaikymo politikoms, kadangi vyriausybės buvo veikiamos viena kitos politikos sprendimų dėl pabėgėlių, sienos kontrolės ir imigracijos. Dėl to vyriausybės tapo kolektyviai suinteresuotos kurti bendrąsias programas viena kitos politikoms aptarti ir plėtoti bendrąsias strategijas, nors tai priklausė aukštosios politikos sričiai, ir nustatyta tvarka jos įkūrė institucijas kolektyviniams sprendimams priimti, patvirtinus Trevi programą, Šengeno sutartį ir teisingumo bei vidaus reikalų nuostatas Mastrichto sutartyje.

Tačiau šių institucijų tarpvyriausybinis pobūdis trukdė kurti nuoseklią politiką. Be vieningo pritarimo reikalavimo nebuvo ir nepriklausomo darbotvarkės nustatytojo; vyriausybės turėjo pasikliauti viena kita, kad pateiks teisės aktų pasiūlymus, o šie neišvengiamai rėmė konkrečios vyriausybės, pirmininkaujančios Tarybai, individualius interesus, bet ne kolektyvinius ES interesus. Be to, jau priėmus tam tikrą politiką nebuvo jokių garantijų, kad neprivalomos priemonės (pvz., konvencijos) kada nors bus įgyvendintos. Kiekviena valstybė narė jautė stimulą neįgyvendinti priimtų susitarimų, kadangi jų įgyvendinimas tam nepritariančioje visuomenėje brangiai kainuoja, ir jų piliečiai gali pasinaudoti kitų valstybių liberalia politika. Dėl to iškilo klasikinė kolektyvinio veiksmo problema („bendro sprendimo spąstai") su neoptimalia išvada: nedaug kolektyvinių politikos priemonių ir žemas jų įgyvendinimo lygis (Ireland, 1995; Ugar, 1995). Tokiu būdu XX a. paskutinio dešimtmečio viduryje migracijos politikos srityje vyriausybės susidūrė su panašia problema, su kuria jos buvo susidūrusios XX a. devintojo dešimtmečio viduryje rinkos reguliavimo politikos srityje: augo visuomenės ir elito susirūpinimas dėl reguliavimo

nesėkmės ir lengviausias šios krizės sprendimo būdas buvo deleguoti darbotvarkės nustatymą nepriklausomam veikėjui – Komisijai (Stretter, 2000; Alink *et al.*, 2001).

Antra, vyriausybės buvo priverstos sureaguoti į naują rinkėjų susirūpinimą. Demokratinėse santvarkose svarbiausias vyriausybių tikslas – būti perrinktomis (Downs, 1957). Kitais žodžiais tariant, priežastis, dėl kurios vyriausybės nepageidauja aukštosios politikos reikalų perduoti viršnacionaliniam lygmeniui, yra tai, kad rinkėjai gali prieštarauti išoriniam įsikišimui į šias sritis. Tačiau rinkėjai gali apsigalvoti ir leisti nacionaliniam suverenitetui silpnėti, kad užsitikrintų kitus individualius ir kolektyvinius tikslus, pavyzdžiui, asmeninę laisvę, sumažėjusią migraciją ar nusikalstamumo kontrolę. Būtent taip atsitiko XX a. paskutinį dešimtmetį migracijos politikos sferoje. Pirmą kartą dauguma Europos rinkėjų pasisakė už glaudesnį bendradarbiavimą Europos mastu, siekiant kontroliuoti migracijos srautus (Turnbull ir Sandholtz, 2001; Lahav, 2004, p. 69–112). Rinkėjai nesiskundė Briuselio kišimusi, o pripažino nacionalinių imigracijos politikų neveiksmingumą ir pareikalavo imtis kolektyvinių veiksmų. Pritardamas rinkėjų (neigiamam) požiūriui į imigraciją, politinis elitas nacionaliniu ir Europos lygmeniu buvo pasiryžęs nusileisti.

Augant tarptautiniam nusikalstamumui ir šokiruoti teroristinių išpuolių JAV 2001 metų rugsėjo 11 dieną, rinkėjai taip pat ėmė palaikyti ES veiksmus kovojant su tarptautiniu nusikalstamumu. 2003 metų pavasarį atlikti Eurobarometro tyrimai parodė, kad dauguma gyventojų visose valstybėse narėse remia ES vykdomą politiką terorizmo, prekybos žmonėmis, prekybos narkotikais ir kitose organizuoto nusikalstamumo srityse (11.2 lentelė). Nors dauguma rinkėjų visoje ES pasisakė už, kai kuriose valstybėse narėse rinkėjų dauguma nepritarė ES vykdomai prieglobsčio, pabėgėlių ir imigracijos politikai. Respondentai, pasisakę prieš ES vykdomus veiksmus šiose srityse, arba gyveno šalyse, kuriose žemas imigracijos lygis (pavyzdžiui, Suomijoje), arba nuogąstavo, kad bendros ES politikos sukeltų didelius migrantų srautus iš Vidurio ir Rytų Europos (pavyzdžiui, Austrija). Galiausiai respondentų dauguma manė, kad nusikalstamumas šalies viduje, teisingumas ir policijos veikla turėtų būti sprendžiami nacionaliniu, o ne ES mastu. Nenuostabu, kad nepaisant galių, numatytų sutartyse dėl policijos bendradarbiavimo ir teismų bendradarbiavimo pilietiniais klausimais, ES politikos šiais klausimais nebuvo pakankamai išplėtotos lyginant su ES migracijos politika ir teismų bendradarbiavimo kovojant su tarptautiniu nusikalstamumu politika.

11.2 LENTELĖ. Tyrimas, ar laisvės ir saugumo politikos turėtų būti formuojamos nacionaliniame, ar ES lygmenyje

	Procentas asmenų, palaikančių „nacionalinį" lygmenį	Procentas asmenų, palaikančių ES lygmenį	Stipriausiai pasisakantys už ES (procentas respondentų, pasisakančių už ES lygmenį)	Silpniausiai pasisakantys už ES (procentas respondentų, pasisakančių už ES lygmenį)
Už ES lygmenį pasisakančių dauguma visose valstybėse				
Terorizmas	13	85	Švedija (90)	Austrija (70)
Žmonių išnaudojimas	17	80	Nyderlandai (86)	Austrija (67)
Organizuotas nusikalstamumas	25	72	Nyderlandai (82)	Jungtinė Karalystė (52)
Narkotikai	29	68	Graikija (77)	Jungtinė Karalystė (55)
ES dauguma, pasisakanti už ES lygmenį, tačiau kai kurios valstybės pasisako už nacionalinį lygmenį				
Politinis prieglobstis	41	54	Italija (71)	Austrija (31)
Pabėgėlių priėmimas	42	54	Italija (68)	Suomija (15)
Imigracija	44	52	Italija (73)	Suomija (16)
ES dauguma, pasisakanti už nacionalinį lygmenį, tačiau kai kurios valstybės pasisako už ES lygmenį				
Nepilnamečių nusikalstamumas	59	37	Graikija (72)	Jungtinė Karalystė (20)
Nusikalstamumas miestuose	64	33	Graikija (70)	Jungtinė Karalystė (20)
Dauguma, pasisakanti už nacionalinį lygmenį visose valstybėse				
Teisingumas	66	31	Italija (44)	Danija (14)
Policija	71	27	Graikija (38)	Suomija (11)

Pastaba. Tyrimo metu pateiktas klausimas: „Ar manote, kad kiekvienoje iš išvardytų sričių sprendimus turi priimti vyriausybė, ar jie turi būti priimami bendrai Europos Sąjungos mastu?"

Šaltinis – Eurobarometras, Nr. 59 (2003 metų pavasaris).

Todėl Amsterdamo ir Nicos sutartis sudarydamos vyriausybės žengė lemiamą žingsnį link viršnacionalinio sprendimų priėmimo laisvo judėjimo ir vidaus saugumo klausimais, deleguodamos darbotvarkės nustatymo funkcijas Komisijai, įtvirtindamos keletą nuostatų dėl politikų priėmimo kvalifikuotos daugumos balsavimu bei suteikdamos stebėsenos ir įgyvendinimo galias Komisijai ir ETT. Jungtinė Karalystė ir Airija nusprendė neprisijungti prie šių nuostatų, kadangi, būdamos salų valstybės, jos turėjo geresnes galimybes taikyti *de facto* pasienio kontrolę nei kontinentinės valstybės ir todėl nekentėjo nuo tokių pat vieningos rinkos neigiamų išorinių padarinių. Tačiau vieningumo principas buvo išsaugotas kaip pagrindinė sprendimų priėmimo taisyklė. Tai atspindėjo gilų daugelio vyriausybių susirūpinimą (įskaitant Vokietijos ir Jungtinės Karalystės vyriausybes), kad politikos srityje, kuri yra esminė apibrėžiant nacionalinę valstybę, vyriausybės negalės įgyvendinti susitarimo, jei patirs pralaimėjimą balsuojant (Moravcsik ir Nicolaïdis, 1998, p. 28–31; Geddes, 2000b, p. 110–130; Givens ir Luedtke, 2004). Tačiau iki to, kai įvyko Europos vadovų tarybos susitikimas Tampere ir buvo priimta Nicos sutartis, Vokietijos ir Britanijos vyriausybės nutarė pritarti prieglobsčio politikų priėmimui kvalifikuota Tarybos balsų dauguma.

Iš tiesų šios vyriausybės sąmoningai siekė „europeizuoti" vidaus politikos klausimus, kad išsklaidytų rinkėjų nuogąstavimus (Monar, 2001, p. 756–758).

Biurokratų strategijos: biurų formavimas ir kontrolės paradigma

Vyriausybės nėra vieningi veikėjai, ir vyriausybėse politikai bei biurokratai turi skirtingų interesų. Politikai siekia perrinkimo, o biurokratai siekia stipriau veikti politikos rezultatus, pavyzdžiui, didinant biudžetą (Niskanen, 1971) arba įgyti didesnę laisvę formuojant nuosavas organizacines struktūras ir politikos pasirinkimus (Dunleavy, 1991; taip pat žr. 2 skyrių). Vėliau administraciniai elitai imigracijos ir vidaus saugumo, nacionalinio teisingumo, vidaus reikalų ir muitų bei akcizų srityse – siekė bendradarbiauti kuriant bendras politikas, skirtas asmenų judėjimo priežiūrai ir kontrolei bei tarpvalstybinio nusikalstamumo prevencijai (Bigo, 1994; Guiraudon, 2003).

Vieningos rinkos programa didžiausią grėsmę kėlė vidaus reikalų ir teisingumo ministerijų Europoje statusui ir ištekliams. Prekių, paslaugų,

kapitalo ir darbo jėgos judėjimo kontrolės pasienyje panaikinimas reiškė, kad vidaus reikalų ir teisingumo ministerijose bus mažiau išlaidų. Be to, panaikinus muitus ir akcizo mokesčius, šie departamentai turės mažiau įplaukų. Kaip jau buvo minėta, statistiniai duomenys rodo tik vidutinį tarpvalstybinio nusikalstamumo bei asmenų judėjimo augimą susikūrus vieningai rinkai, tačiau vidaus reikalų ir teisingumo ministrai visoje ES pateikė pranešimus, kurių tikslas – išgąsdinti politikus, kad šie skirtų daugiau išteklių šioms ministerijoms kovai su „Euronusikalstamumo" šmėkla (Clutterbuck, 1990; Latter, 1991; Heidensohn ir Farrell, 1993).

Iš dalies atsakydami į šias grėsmes, vidaus reikalų ministerijų administraciniai elitai siekė sukurti naujus tinklus ir sprendimų priėmimo mechanizmus Europos mastu. Viena iš jų motyvacijų buvo galimybė keistis politinėmis idėjomis su pareigūnais, susiduriančiais su panašiomis problemomis. Kita motyvacija buvo tai, kad bendradarbiavimas Europos mastu šiek tiek atleistų juos nuo nacionalinio politinio spaudimo, interesų grupių, pasisakančių prieš varžančią migracijos ar saugumo politiką, dėmesio, konkurencijos su kitomis ministerijomis gaunant lėšų ir erdvės politikos darbotvarkėje bei parlamento ir teisminės kontrolės. Virginie Guiraudon (2000) tai pavadino „vietos pirkimu", o vidaus reikalų ministerijų pareigūnai forumą vertino kaip suteikiantį jiems daugiausiai laisvių peržiūrėti ir įgyvendinti politikas, geriausiai atitinkančias jų kolektyvinius politikos interesus. Europos lygmens *ad hoc* tarpvyriausybiniai susitikimai tobulai tam tiko, kur nebuvo rašomi jokie oficialūs susitikimų protokolai ir buvo išvengiama parlamentų bei visuomenės dėmesio. Kaip teigė Bigo (1994, p. 164–165), tai „išlaisvino vyriausiuosius valstybės pareigūnus ... nuo nacionalinių ir/arba politinių suvaržymų, kurie dažnai komplikuodavo kontroversiškų reikalų tvarkymą, nors šie privalėjo būti operatyviai išspręsti".

Kadangi darbotvarkės nustatymo galios priklausė vidaus reikalų ministerijų pareigūnams, o ne teisingumo ministerijų pareigūnams ar interesų grupėms, atstovaujančioms migrantų ar verslo interesams, todėl tai buvo viena iš priežasčių, kodėl debatai migracijos klausimais vyko saugumo ar kontrolės terminais, o ne laisvių ar teisių terminais (Huysmans, 2000; Kostakopoulou, 2000). „Judėjimo laisvė" reiškia valstybės vaidmens reguliuojant asmenų judėjimą sumažinimą, o „kontroliuojama migracija" reiškia teisėtą valstybės ir valstybės pareigūnų vaidmenį reguliuojant asmenų judėjimą bei užkertant kelią veiksmams, keliantiems pavojų valstybės saugumui. Pavyzdžiui, nacionaliniame lygmenyje dauguma vidaus reikalų ministerijų nuolat teigė, kad geriausias būdas pasiekti socialinę in-

tegraciją yra kontroliuoti imigraciją bei prieglobstį, o ne skatinti rasinius santykius ar palaikyti antirasistinę politiką (King, 1994; Geddes, 1995; Baldwin–Edwards, 1997). Nestebina, kad ši perspektyva buvo visiškai perkelta į Europos lygmenį. Tuo tarpu nacionaliniu mastu kitos ministerijos, socialinės grupės ir politinės partijos galėjo išreikšti priešingą požiūrį, tačiau Europos mastu šiems požiūriams nėra veiksmingai atstovaujama. To rezultatas – ES imigracijos ir prieglobsčio politikos buvo priskirtos saugumo politikų pogrupiui Trevi, Šengeno ir Mastrichto sutartyse.

Remdamiesi savo tarpusavio sąveika Europos lygmeniu, vidaus reikalų ministerijų pareigūnai sukūrė naują politikos paradigmą – „kontroliuoti gyventojus, o ne teritoriją" (Chalmers, 1998). Tradiciškai valstybė vidaus saugumą palaikydavo kontroliuodama atvykstančiuosius į valstybės teritoriją. Vieningoje rinkoje su atviromis sienomis tai tapo neįmanoma. Tačiau saugumo pajėgos irgi gali kontroliuoti gyventojus, kad ir kur jie gyventų, keisdamosi informacija apie kriminalinę veiką ir prieglobsčio prašytojus, taikydamos bendrąją tapatybės kortelių strategiją ir policijos stabdymo bei apieškos politiką, ir bendradarbiaujant tarp pilietinių ir teisminių valdžios institucijų (plg. den Boer, 1994; Anderson *et al.*, 1995, p. 131–140). Šios „kompensacinės priemonės" pirmą kartą buvo aptartos Trevi bei Šengeno kontekste ir sudaro EUROPOLO pagrindą. Dėl šios naujos politinės idėjos teisingumo ir vidaus reikalų ministerijos bei saugumo tarnybos sugebėjo išsaugoti valstybės finansavimo apimtis ir panaikinus sienų kontrolę.

Tačiau kontrolės europeizacija tenkina ne visus biurokratinius interesus. Kaip teigia Bigo (1994, p. 172): „Didžiausią palankumą Europai reiškiantieji sėdi ministerijų kabinetuose arba neformaliose pagrindinių tarnybų koordinavimo struktūrose; jų vieta suteikia jiems galią valdyti koordinuojamas tarnybas ir turėti savus partnerius, interesus bei politines pažiūras". Nuo nacionalinio saugumo elito atskirtos agentūros, nedalyvaujančios tarpagentūriniame ir europinio masto bendradarbiavime, tokios kaip Jungtinės Karalystės muitų ir akcizo mokesčių tarnyba bei imigracijos tarnyba, Prancūzijos žandarmerija (*Gendarmerie*) ir Ispanijos viešoji gvardija (*Guardia Civil*) yra linkusios pasisakyti prieš bendrą ES vidaus saugumo politiką. Bendrą politiką remiančios agentūros, tokios kaip Jungtinės Karalystės ir Prancūzijos narkotikų policija, nuolat reikalavo sumažinti antieuropietiškų agentūrų biudžetus, kurios, jų teigimu, nepritampa prie naujosios saugumo aplinkos Europoje.

Viršnacionalinis verslumas: patikimumo ir atskaitomybės užtikrinimas

Amsterdamo sutarties institucinės pasekmės ir politikos raida po jos pasirašymo buvo irgi viršnacionalinių veikėjų, nepavaldžių nacionalinėms vyriausybėms bei administraciniam elitui, apgalvotų strategijų rezultatas. ES institucijų ir nevyriausybinių organizacijų remiamų veiksmų bei politikos idėjų valstybių narių vyriausybės buvo įtikintos, kad tarpvyriausybines procedūras pakeitus viršnacionaliniais mechanizmais, išaugtų politikos vykdymo proceso patikimumas ir atskaitomybė, ypač – imigracijos ir prieglobsčio politikos srityje. Ir kartą delegavus naujas darbotvarkės nustatymo galias Komisijai, viršnacionaliniai agentai Europos mastu stengėsi maksimaliai jas išnaudoti.

Įtakingiausia iš viršnacionalinių interesų atstovų buvo Europos Komisija. Po Mastrichto sutarties pasirašymo Komisijai faktiškai buvo atimta teisė daryti įtaką politikos formavimui teisingumo ir vidaus reikalų (TVR) srityje. Tačiau ratifikavus šią sutartį, Komisija sustiprino savo galimybę plėtoti TVR politikos idėjas – Generaliniame sekretoriate buvo įsteigtas naujas skyrius, kuris kontroliavo ir palaikė trečiąjį ramstį, be to, į teisingumo ir vidaus reikalų politikos bloką buvo įtrauktas vienas iš Komisijos narių (Anita Gradin). Tai buvo ilgalaikė strategija. Nepaisant to, kad Komisija neturėjo formalių galių sudaryti darbotvarkės, ji siekė kurti patikimas politikos idėjas tikėdamasi, kad tai sugundys valstybių narių vyriausybes deleguoti šią funkciją Komisijai kitame institucinės reformos etape. Dėl to tarp 1994 ir 1996 metų Komisija prisiėmė keletą politikos iniciatyvų, tokių kaip „svarstymo pranešimai" įvairiose teisingumo ir vidaus reikalų srityse, nemažai politikos pasiūlymų (pavyzdžiui, prekybos žmonėmis klausimu), nepriklausomo nacionalinės imigracijos ir socialinės integracijos politikos tyrimo finansavimas bei derybos su JAV Valstybės departamentu dėl galimo JAV ir Europos bendradarbiavimo tarptautinės migracijos ir nusikalstamumo srityse (pavyzdžiui, transatlantinio laikinos apsaugos režimo taikymo pabėgėliams iš buvusios Jugoslavijos). Komisija pasisakė ir tarpvyriausybinėje konferencijoje, kad pagrindinė priežastis, dėl kurios šioje srityje politika nėra plėtojama, yra tai, kad jai nėra leista nustatyti darbotvarkę (Europos Komisija, 1996b).

Ši strategija atsipirko. Matydamos, kad Komisija turi reikiamų žinių šiose srityse ir galėtų pateikti patikimų politikos idėjų, valstybių narių vyriausybės susitarė (Amsterdamo sutartyje) pasidalyti su Komisija inicia-

tyvos teise. Kartą delegavus šią galią, naujasis Teisingumo ir vidaus reikalų generalinis direktoratas buvo įpareigotas teikti teisės aktų siūlymus visais šios politikos klausimais iš laisvės, saugumo ir teisingumo sričių (Uçarer, 2001). Vienas iš Komisijos verslumo šioje srityje pavyzdžių buvo jos laisvės, saugumo ir teisingumo švieslentė, į kurią buvo įtraukta daugiau nei 50 klausimų, kurių atžvilgiu valstybės narės įsipareigojo imtis veiksmų (arba sutartimis, arba Vienos ir Tampero Europos vadovų tarybos susitikimuose) ir kiekvienam klausimui buvo nurodyta, kokie veiksmai, Komisijos manymu, turėjo būti vykdomi, bei tvarkaraštis, į kurio numatytus terminus valstybės narės turėjo arba atsižvelgti arba, Komisijos nuomone, jie buvo būtini. Tai pagerino ES politikų įvaizdį tarp interesų grupių ir žiniasklaidos ir sutelkė sprendimus priimančių asmenų protus nacionalinėse ministerijose.

Antrasis viršnacionalinis veikėjas, suinteresuotas tolesne politikos integracija šioje srityje, buvo Europos Parlamentas. Nuo Trevi ir Šengeno grupių įkūrimo Europos Parlamentas kritiškai vertino tarpvyriausybinio bendradarbiavimo migracijos ir saugumo srityse slaptumą. Europos Parlamentas kritiškai atsiliepė ir apie Mastrichto sutarties nuostatas, nepaisant gautos naujos galimybės teikti klausimus Tarybai pirmininkaujančiai šaliai dėl teisingumo ir vidaus reikalų politikos plėtojimo. Europos Parlamentas teigė, kad sprendimų priėmimo procedūros panaikino nacionalinių parlamentų atskaitomybę už politikos formavimą ir nesuteikė Europos Parlamentui realių galių vykdyti kontrolę (plg. Monar, 1995). Europos Parlamento pateiktame pranešime TVK 1996 metais bei per du Europos Parlamento atstovus TVK Svarstymo grupėje Europos Parlamentas argumentavo, kad teisės aktai šioje politikos srityje turėtų būti priimami taikant konsultavimosi procedūrą (Europos Parlamentas, 1995b). Tai buvo minimalistinė strategija, kadangi Europos Parlamentas nereikalavo visų teisės aktų leidžiamųjų teisių, o paprasčiausiai siekė teisės reikšti savo nuomonę apie politikos pasiūlymus, kas suteiktų jam ribotą atidėjimo galią (žr. 3 skyrių). Valstybių narių vyriausybės sutiko – tai atrodė maža kaina už tai, kad būtų patenkinti vietos ir Europos lygmens reikalavimai, kad politikos formavimas ir įgyvendinimas būtų skaidresnis ir atskaitingesnis, o tai, kaip nustatė ES vyriausybių vadovai, buvo vienas pagrindinių TVK tikslų visose politikos srityse.

Trečia, paklusdamas tarpvyriausybinei konferencijai, ETT taktiškai nepasiūlė jokių konkrečių reformos priemonių. Tačiau jis teigė, kad Mastrichto sutartyje buvo akivaizdus jurisdikcijų konfliktas. Pagal pilietybės nuostatas pirmajame ramstyje, ETT privalėjo ginti ES piliečių pagrindines teises, bet nors prie trečiojo ramsčio priskirtos politikos sritys buvo

susijusios su šiais klausimais, tačiau Tarybos priimti sprendimai teisingumo ir vidaus reikalų srityse nepriklausė nei ETT, nei nacionalinių teismų jurisdikcijai. ETT vėliau argumentavo:

> teisminė apsauga ... ypač bendradarbiavimo Teisingumo ir vidaus reikalų srityse privalo būti garantuojama ir sukonstruota taip, kad užtikrintų tiek pagal Bendrijos teisę, tiek pagal tokį bendradarbiavimą priimtų nuostatų nuoseklų aiškinimą ir taikymą (*ibid*, p.5).

ETT dar pasiūlė, kad tarpvyriausybinė konferencija nubrėžtų ES veiksmų teisingumo bei vidaus reikalų srityje ribas ir priimtų deramus teisinius instrumentus bei mechanizmus Tarybos sprendimų teisinei priežiūrai vykdyti (plg. Neuwahl, 1995). Po kelių mėnesių, 1996 metų kovą, ETT paskelbė nuomonę (2/94) dėl Tarybos pateikto prašymo, kuriame teigiama, kad 235 straipsnis nėra pakankamas pagrindas ES prisijungti prie Europos Žmogaus teisių konvencijos. Ši nuomonė prieštaravo daugelio integraciją palaikančių valstybių narių, tokių kaip Beneliukso šalys, pažiūroms. Tačiau Europos Teisingumo Teismo mišri strategija – kritiška, tačiau santūri analizė – atsipirko Amsterdamo sutartyje, kuri praplėtė ETT jurisdikciją visais migracijos ir saugumo klausimais.

Galiausiai tarpvyriausybinės konferencijos metu daugybė nevyriausybinių organizacijų (NVO) ir pusiau vyriausybinių organizacijų lobistiniu keliu siekė prastumti labiau viršnacionalinį politikos formavimo bei įgyvendinimo migracijos ir saugumo srityje procesą (plg. Ireland, 1991; Favell, 1997b; Niessen, 2000). Tarp šių organizacijų buvo Briuselyje įsikūrusios grupės, tokios kaip Europos pabėgėlių ir tremtinių taryba, Migrantų forumas, Bažnyčių komisija migrantams Europoje, Migracijos politikos grupė ir Pradinės linijos grupė (sujungusi nacionalinių NVO jėgas, kad šios agituotų dėl bendrųjų antirasistinių nuostatų įtraukimo į ES sutartį). Tarp jų buvo ir nacionalinės grupės, tokios kaip Nyderlandų tarptautinės imigracijos, pabėgėlių ir baudžiamosios teisės ekspertų nuolatinis komitetas bei Jungtinės Karalystės rasinės lygybės komisija (RLK) ir Federalinis trestas. Nepaisant skirtingų perspektyvų, šios grupės vieningai kritikavo slaptą tarpvyriausybinių sprendimų priėmimo pobūdį, teisminės bei parlamentinės kontrolės taikymo stoką ir migracijos reikalų priskyrimą nusikalstamumo politikai (Hix, 1995b; Federalinis trestas, 1996; Hix ir Niessen, 1996; Meijers *et al.*, 1997; Chopin ir Niessen, 1998). Šie reikalavimai buvo itin veiksmingi prieš centro kairiąsias vyriausybes, kurios priklausė tai pačiai socialinei terpei kaip ir šių NVO vadovai. Pavyzdžiui, RLK spaudžiama, naujoji Jungtinės Karalystės leiboristų vyriausybė atsisakė savo priešiškumo

dėl bendrosios antirasistinės nuostatos Sutartyje ir sutiko su idėja, kad kitoms ES valstybėms narėms integravus jų imigracijos politiką, Didžioji Britanija tuomet gali prisijungti arba ne.

Išvada: paneuropinės valstybės griaučiai

Kuriant ES piliečių laisvių ir saugumo politiką atsiranda socialinė sutartis tarp ES piliečių ir Europos politinės sistemos. Kitaip nei tradicinė valstybė, ES neturi išskirtinės teisės spręsti, kas gali būti ES piliečiu. Tačiau sukūrus vieningą rinką, ES institucijos nustatė bendrąsias ekonomines teises ES valstybių narių piliečiams ir atsako už jų reguliavimą; šios teisės yra pagrįstos judėjimo tarp valstybių, darbo ieškojimo, prekiavimo ir paslaugų teikimo bei gavimo laisve. Be to, Mastrichto sutartimi nustačius ES pilietybę ir išplėtus šias nuostatas Amsterdamo sutartimi, ES valstybės narės nustojo būti nepriklausomos nuo ES politinės sistemos, nustatant kas gali gauti socialines, pilietines ir politines teises jų vidaus sistemose.

Be to, kitaip nei tradicinė valstybė, ES neturi teisėtos monopolijos naudoti jėgą, kad garantuotų, apsaugotų ir užtikrintų individualias ir kolektyvines teises. Tačiau plečiant ES kompetencijas imigracijos ir prieglobsčio srityse bei policijos ir teismų bendradarbiavimo sferoje, valstybių narių vyriausybės nutarė bendradarbiauti priimant sprendimus, kaip vietos saugumo pajėgos turėtų dirbti, kad įgyvendintų šiuos tikslus. Be to, deleguojant darbotvarkės nustatymo galias Komisijai, konsultavimosi teisę ir bendro sprendimo teisę Europos Parlamentui bei teisminio peržiūrėjimo teisę ETT, Amsterdamo ir Nicos sutartys nustatė naują politikos režimą, kuriame ES institucijos turi balsą kovoje su tarpvalstybiniu nusikalstamumu ir vietos saugumo agentūrų, tvarkančių prieglobsčio ir imigracijos reikalus, valdyme.

Ši nauja sistema susiklostė dėl daugybės veiksnių. Daugianacionalinių visuomenių Europoje susiformavimas, pasaulinės migracijos augimas, kapitalo globalizacija ir vieningos rinkos programa – visa tai silpnina ne tik valstybių narių vyriausybių gebėjimą įgyvendinti nepriklausomą migracijos ir tvarkos palaikymo politiką, bet ir silpnina teisingumo bei vidaus reikalų ministerijose dirbančių biurokratų administracinę galią ir finansavimo potencialą. Atsakydamos į tai, ES vyriausybės ir administracinis elitas sukūrė tarpvyriausybinius mechanizmus, kad palengvintų keitimąsi informacija ir kolektyvinių migracijos bei saugumo strategijų rengimą:

pirma, sukuriant mechanizmus už ES struktūros ribų (tokius kaip Trevi grupė ir Šengeno sutartis), o vėliau – ES trečiajame ramstyje (Mastrichto sutartyje).

Tačiau tai nepaaiškina, kodėl valstybių narių vyriausybės susitarė Amsterdamo sutartimi įsileisti ryškią viršnacionalinio darbotvarkės nustatymo, kontrolės, priėmimo ir įgyvendinimo dozę į šią politikos sritį ir kodėl reikšminga dalis teisės aktų leidybos sprendimų buvo priimta pagal šias naujas procedūras. Tai galima paaiškinti kaip bendro vyriausybių atsako į keletą jėgų rezultatą. Pirma, stiprėjantys Europos rinkėjų reikalavimai imtis veiksmų kovoje su tarpvalstybiniu nusikalstamumu ir kontroliuoti imigraciją suteikė ES vyriausybėms galimybę integruoti bendras politikas tradicinėje aukštosios politikos srityje. Antra, nustačius Komisijos politinę kompetenciją, ES vyriausybės gavo galimybę deleguoti darbotvarkės nustatymo ir įgyvendinimo galias šiai nepriklausomai ir patikimai institucijai ir šitaip išvengti politikos nesėkmės šioje srityje. Galiausiai NVO ir Europos Parlamentas bei ETT darė lobistinį spaudimą vyriausybėms, kad šios spręstų sprendimų priėmimo skaidrumo ir atskaitomybės problemas, bei aktyviai palaikė Komisijos teisės aktų siūlymus, priimtus laikantis naujų sprendimo priėmimo taisyklių.

UŽSIENIO POLITIKOS

Tarptautinių santykių ir politinės ekonomijos teorijos
Išorinės ekonominės politikos: laisvoji prekyba – ne „Europos tvirtovė"
Išoriniai politiniai santykiai: ES užsienio politikos link
ES užsienio politikų aiškinimas
Išvada: „švelni supergalia"

ES vykdo dviejų pagrindinių tipų politiką likusio pasaulio atžvilgiu: ekonominę politiką per prekybos sutartis ir vystymą bei humanitarinę pagalbą; užsienio ir saugumo politiką per bendrą užsienio ir saugumo politiką (BUSP) bei Europos saugumo ir gynybos politiką (ESGP). Šiame skyriuje stengiamasi suprasti ir paaiškinti, kodėl ES sugeba vieningai veikti pasaulinėje arenoje vienais, o ne kitais klausimais. Norėdami padėti įvykdyti šią užduotį, pirmiausia aptarsime keletą teorinių aspektų tarptautinių santykių ir tarptautinės politinės ekonomijos srityse.

Tarptautinių santykių ir politinės ekonomijos teorijos

Šiuolaikinėje tarptautinių santykių arenoje egzistuoja trys dominuojančios teorinės perspektyvos: realizmas, liberalizmas ir konstruktyvizmas (plg. Woods, 1996).

Realizmo teorijoje tarptautiniai santykiai suprantami kaip tarp valstybių nuolat vykstanti kova dėl valdžios ir vyraujančios padėties anarchijos sistemoje – tai, ką Bismarckas vadino *Realpolitik* (Morgenthau, 1948; Waltz, 2000). Mūsų dienų neorealizmo modelyje šiam požiūriui yra būdingos trys pagrindinės prielaidos:

- Šalys – tai unitariniai veikėjai, kurių politinis elitas ir plačioji visuomenė turi bendrą nacionalinio intereso koncepciją.
- Šis interesas visų pirma yra apibrėžiamas geopolitiniais/saugumo terminais, tokiais kaip valstybės teritorinis vientisumas ir politinės tvarkos struktūra, o ne ekonominiais terminais.

- Atsižvelgdama į šį interesą, valstybė veikia racionaliai, kad maksimaliai padidintų savo saugumą esant santykinei galių pusiausvyrai tarp valstybių (Waltz, 1979; Keohane, 1986).

Realistai teigia, jog dėl to, kad valstybės turi stabilias teritorines bei socialines ir politines struktūras, jų geopolitiniai ir saugumo prioritetai irgi yra stabilūs. Todėl, realistų manymu, kiekviena iš konkuruojančių valstybių tarptautinėje sistemoje gali nuspėti galimą kitų valstybių elgesį. Be to, kadangi saugumo interesai suprantami kaip konfliktuojantys, o ne papildantys vieni kitus, todėl tarpvalstybinė politika yra linkusi būti nulinio rezultato žaidimu, tai yra, jei viena valstybė išlošia, kita privalo pralaimėti. Todėl bendradarbiavimas tarp valstybių yra mažai tikėtinas, kadangi galimybės užtikrinti bendrą visuomenės gerovę yra menkos ir anarchijos sistemoje nėra patikimų varančiųjų jėgų. Taigi įsteigtos tarptautinės institucijos (tokios kaip Jungtinės Tautos ir ES) yra labiau valstybių prioritetų ir galios įrankiai, o ne jų galių apribojimai.

Kita vertus, liberalizmo požiūriu, tarptautinių santykių varomoji jėga yra pasaulinė ekonominė tarpusavio priklausomybė. Tokį požiūrį visų pirma nulemia nevienodas prielaidų dėl valstybių prioritetų ir elgesio komplektas:

- Šalys nėra unitariniai veikėjai, kadangi valstybės prioritetus nulemia tarp vidaus interesų ir ideologijų vykstanti kova, kurioje visuomenės grupės stengiasi paveikti valstybę, kad ši remtų jų privačius interesus („naudos siekimas"), o elitas siekia apginti savo valdžios pozicijas, tarptautinę bei vidaus sistemą iškeisdamas į dviejų lygių žaidimą (Evans *et al.*, 1993; Milner, 1997).
- Šioje kovoje tarp visuomenės veikėjų ir elito individualius prioritetus diktuoja ekonominis interesas, o ne geopolitiniai klausimai (Rosecrance, 1986).
- Tarptautinėje sistemoje valstybės pareigūnai, siekdami savo ekonominių prioritetų, elgiasi racionaliai, tačiau šie prioritetai susiformuoja kaip atsakas į kitose sistemose vykstančius pokyčius (tarpusavio priklausomybė) bei tarptautinių ir viršnacionalinių institucijų elgesį (Keohane ir Nye, 1989).

Todėl priešingai nei realistai, liberalai prognozuoja, kad valstybės prioritetai nėra stabilūs. Valstybių interesai tarptautinėje sistemoje keičiasi dėl dviejų veiksnių (Frieden, 1991; Moravcsik, 1997). Pirma, prioritetai keičia-

si, jei skirtingi visuomenės veikėjai laimi vidaus kovoje, pavyzdžiui, kai išrenkamos skirtingos politinės partijos. Antra, prioritetai keičiasi, kai asmenų ekonominiai interesai ir galimybės yra naujai apsvarstomi ir nustatomi susidūrus su pasaulinėje sistemoje vykstančiais pokyčiais.

Be to, liberalai numato didesnį tarpvalstybinį bendradarbiavimą ir tarptautinių institucijų formavimą nei realistai. Kadangi valstybių interesai apibrėžiami ekonomiškai ir ekonominė tarpusavio priklausomybė auga kartu su globalizacija, valstybės jaučia akstiną kurti institucijas, kurios padėtų spręsti kolektyvinės veiklos problemas, pavyzdžiui, koordinuotų gaminių standartus arba įvestų tarptautines prekybos taisykles (Krasner, 1983; Keohane, 1984; Greico, 1990). Šitaip atsiranda tarptautiniai režimai (o ne anarchija) bei įgyvendinimo funkcijų delegavimas tarptautinėms organizacijoms, tokioms kaip Pasaulinė prekybos organizacija.

Ši realizmo-liberalizmo takoskyra turi specifinį pritaikymą tarptautinės politinės ekonomijos srityje (plg. Frieden ir Lake, 1995). Realistų tvirtinimu, pasauliniuose ekonominiuose santykiuose politika yra viršesnė nei ekonomika. Tarptautinės ekonominės politikos priemonės yra įgyvendinamos siekiant geopolitinių tikslų, pavyzdžiui, valstybės saugumo ir politinės hegemonijos. Todėl realistai daro prielaidą, kad valstybės paaukos ekonominę naudą tam, kad sustiprintų savo pozicijas pasaulinėje galių pusiausvyroje. Pavyzdžiui, prekybos protekcionizmas dažnai valstybės gerovę sumažina ilguoju laikotarpiu, tačiau gali padidinti jos svorį tarptautinėje sistemoje. Nors ir atsiranda laisvosios prekybos sutartys, realistai mano, kad tai dažniausiai yra „viešpataujančio stabilumo" rezultatas, kuomet vienas veikėjas turi galių sukurti jo politinius interesus atitinkantį ekonominį režimą savo partnerių politinių interesų sąskaita.

Liberalai, priešingai, teigia, kad ekonomika ir socialiniai ekonominiai interesai užima svarbesnę vietą nei politika ir valdžios santykiai. Dauguma liberalų pritaria neoklasikinės ekonomikos prielaidai, kad laisvoji rinka yra veiksmingiausias išteklių paskirstymo būdas. Pavyzdžiui, vietoje konkuravimo tų pačių prekių gamyboje, gerovė būtų maksimali tuo atveju, jei valstybės specializuotųsi gaminti tas prekes, kurioms gaminti turi lyginamąjį pranašumą. Galiausiai liberalai teigia, kad pasaulyje, kuriame individualūs ekonominiai interesai lemia politiką, valstybės turėtų pripažinti potencialią „naudą iš prekybos" bei remti laisvąją rinką, o ne protekcionistinę politiką. Nepaisant to, liberalai pripažįsta vyriausybės svarbą aprūpinant viešosiomis gėrybėmis, t. y. prekėmis ir paslaugomis, kurių pakankamo kiekio rinka nesugebėtų pasiūlyti (žr. 8 skyrių). Taigi pa-

saulinės valdžios institucijos yra būtinos, kad sukurtų reikiamas sąlygas laisvajai prekybai ir konkurencingoms pasaulinėms rinkoms egzistuoti, kaip, pavyzdžiui, stabilios nuosavybės teisės ir taisyklės prieš protekcionizmą ir nesąžiningą konkurenciją.

Be to, liberalai galvoja, kad valstybių vidaus valdžios institucijos sukelia specifines išorinės ekonominės politikos pasekmes. Pavyzdžiui, laisvosios prekybos politikos istoriškai išsivystė kaip konstitucijoje įtvirtintų prekybos politikų rezultatas (kaip prekybos tarp valstijų straipsnio, įtvirtinto JAV Konstitucijoje, atveju) arba kaip parlamentinės daugumos pritarimo prekybos liberalizavimui rezultatas (kaip kovoje dėl Grūdų įstatymų XIX a. viduryje Britanijoje – McGillivray *et al.*, 2001). Panašiai versdami lyderius palaikyti vidutinio rinkėjo interesus, o ne ypatingus, specifinius interesus, demokratiniai režimai yra linkę skatinti laisvosios prekybos politikas ir tarptautinių prekybos susitarimų vykdymą (Mansfield *et al.*, 2002).

Galiausiai, konstruktyvizmo požiūriu, priešingai racionalistiniams/utilitariniams tiek neorealizmo, tiek liberalizmo pamatiniams principams, tarptautinius santykius labiausiai nulemia kultūriniai, ideologiniai ir suvokimo veiksniai. Nepaisant to fakto, kad konstruktyvistų tyrimų programa yra gana nevienalytė, dauguma šio požiūrio mokslininkų taiko tris pagrindines prielaidas apie tarptautinės politikos socialinę sandarą (ypač žr. Ruggie, 1998a):

- Veikėjų prioritetai negali būti paaiškinti neatsižvelgiant į ideologines ir/ar kultūrines normas, kurios slypi už jų pozicijų – kaip formuluoja Ruggie (1998b, p.863): „*Amerikos* hegemonija kiekvienu atveju buvo tiek pat svarbi, kiek Amerikos *hegemonija* formuojant pokario tvarką" (plg. Finnemore, 1996).
- Veikėjai nėra griežtai „racionalūs" siaurąja instrumentalistine šio žodžio prasme, kurią naudoja realistai ir liberalai, kadangi veikėjai yra saistomi psichologinių ar normatyvinių suvaržymų ir dažnai yra priversti atlikti simbolinius arba istoriškai nulemtus veiksmus (plg. Hill, 2003, p. 98–126).
- Veikėjų prioritetai ir elgesys vystosi kaip socialinių santykių ir socializacijos rezultatas – ir tai prieštarauja tiek realistų požiūriui, kad prioritetai yra nekintantys, tiek ir liberalų požiūriui, kad prioritetai kinta priklausomai nuo priemonių (Finnemore ir Sikkink, 1998; Risse *et al.*, 1999).

Todėl konstruktyvistai teigia, kad tarptautinės institucijos gali sukelti svarbių ir nenumatytų pasekmių. Veikėjai yra priversti savo prioritetus ir elgesį pritaikyti prie institucinių organizacijų ir visuomenės nustatytų „įpa-

reigojančių" normų, tokių kaip Jungtinių Tautų chartijos žmogaus teisių straipsniai. Tarptautines normas gali kurti ir remti tiek nevalstybiniai veikėjai (pavyzdžiui, nevyriausybinės organizacijos), tiek valstybės (Keck ir Sikkink, 1998). Taigi kaip ir liberalai, konstruktyvistai nemano, kad valstybės yra vieninteliai veikėjai tarptautinėje politikoje. Tuo labiau dėl reguliarių tarpusavio veiksmų ir įtakos tarptautinėse institucijose užsienio politikos elitų prioritetai ir jų veiksmų normatyvinė motyvacija turi tendenciją supanašėti. Rezultatas, kuris nesiskiria nuo anksčiau pateikto neofunkcionalistų požiūrio į Europos integracija (žr. 1 skyrių), yra tas, kad tarptautinės institucijos kuria naujus elitų identitetus, kurie vėliau laipsniškai skverbiasi į visuomenę.

Akivaizdu, kad šie trys požiūriai prognozuoja skirtingus dalykus ryšium su ES užsienio politikomis. Neorealistų požiūriu, kadangi ES nėra valstybė, ji neturės aiškaus ir nedalomo nacionalinio intereso. Vietoj to ES užsienio politikoje dominuos ES valstybių narių geopolitiniai ir saugumo interesai. Liberalizmo atstovų požiūriu yra kitaip – kova tarp valstybių narių bus kova tarp konkuruojančių ekonominių interesų, o ne tarp geopolitinių interesų. Nors liberali teorija prognozuoja, kad ES išorinė ekonominė politika lems ES elgesį užsienio ir saugumo politikoje, realistų teorija pateikia priešingas prognozes. Kai realistai tikisi, jog valstybių narių užsienio politikos prioritetai yra stabilūs, liberalai ir konstruktyvistai mano, kad jie keičiasi. Anot liberalų, valstybių politikos keisis, kadangi keičiasi vidaus ekonominių interesų svarba. Bet konstruktyvistų nuomone, ES diplomatų ir derybininkų prioritetai keisis kaip jų tiesioginio veikimo institucinėje ir normatyvinėje ES užsienio politikos formavimo aplinkoje ir prisitaikymo prie šios aplinkos rezultatas. Galiausiai, kai realistai prognozuoja, jog ES užsienio politikos institucinės taisyklės dažniausiai nebus aktualios, ir liberalai, ir konstruktyvistai mano, kad institucijos yra svarbios: liberalai – nes darbotvarkės nustatymo ir sprendimų priėmimo galių paskirstymas nulemia politikos pasekmes, o konstruktyvistai – nes taisyklių visuma nulemia besiformuojančias vertybes ir identitetus.

Išorinės ekonominės politikos: laisvoji prekyba – ne „Europos tvirtovė"

ES kuria bendras išorinės ekonominės politikos priemones ir kartu plėtoja vidinę ekonominę integraciją. Iš dalies tai lėmė būtinybė, kad galėtų ap-

saugoti bendrosios rinkos nuoseklumą. Tačiau tai kuriama ir laisva valia, kad palaikytų ES ekonominius interesus pasaulinėje ekonomikoje. Dėl to susiformavo trys išorinės ekonominės politikos tipai:

- Bendras prekių importo taisyklių rinkinys.
- Dvišaliai ir daugiašaliai prekybiniai susitarimai tarp ES ir kitų šalių ar blokų.
- Prekybos, pagalbos ir bendradarbiavimo politikos su besivystančiomis šalimis.

Prieš aptariant šias politikas svarbu suprasti ES prekybos struktūrą.

ES prekybos struktūra

ES yra daugiau kaip 450 milijonų gyventojų, todėl ji yra didžiausia rinka pasaulyje. Netgi prieš 2004 m. plėtrą, ES su 15 valstybių narių (ES15) ir JAV buvo stambiausios pasaulio prekiautojos. 2002 metais bendras eksportas į ir importas iš ES15 (neįskaitant prekybos tarp ES valstybių narių) apytikriai sudarė 18 procentų visos pasaulio prekybos, o eksportas į ir importas iš Jungtinių Valstijų sudarė 20 procentų, į/iš Japonijos – 7 procentus ir į/iš Kinijos – 6 procentus (Pasaulio prekybos organizacija, 2003). Be to, nuo XX a. septintojo dešimtmečio ES išorinė prekyba auga greičiau nei ES BVP ir 2002 m. išorinė prekyba sudarė 21 procentą bendrojo 15 valstybių narių BVP, lyginant su 18 procentų JAV BVP.

Kaip matyti 12.1 lentelėje, JAV yra didžiausia Europos Sąjungos prekybos partnerė, su kuria prekyba sudaro beveik 20 procentų bendros ES prekybos (lygiaverčiai apie 20 procentų JAV prekybos yra prekyba su ES). Nors didžiąją likusios ES prekybos dalį sudaro prekyba su kitomis išsivysčiusiomis šalimis, tokiomis kaip Japonija ir Europos laisvosios prekybos asociacijos (ELPA) valstybės narės, tačiau vis augančią dalį sudaro prekyba su kylančios ekonomikos valstybėmis: Kinija ir Rusija. Dabar jos yra atitinkamai ketvirtoji ir penktoji tarp didžiausių ES prekybos partnerių; ir 8 procentus ES prekybos sudaro prekyba su „dinamiškos ekonomikos Azijos šalimis" (Honkongu, Pietų Korėja, Malaizija, Singapūru, Tailandu ir Taivanu). Iki XX a. paskutinio dešimtmečio vidurio ES turėjo mažą prekybos deficitą (kai importas viršijo eksportą) su likusiu pasauliu, vėliau ES pavyko pasiekti nedidelį perteklių. Kitaip nei ES, JAV nuo XX a. paskutinio dešimtmečio pradžios prekybos deficitas augo.

ES prekybos struktūros pagrindinę dalį sudaro vidaus pramonės prekyba (kurioje tie patys produktai ir importuojami, ir eksportuojami) gamybos sektoriuje, pavyzdžiui, įrengimai, chemikalai ir kitos gamybos prekės. Nors paslaugos buvo neįtrauktos į 12.1 lentelės prekybos prekėmis statistiką, ES prekyba paslaugomis, tokiomis kaip finansinės paslaugos, turizmas ir transportas, išaugo iki beveik trečdalio visos ES prekybos prekėmis. Kalbant apie prekybos pasiskirstymą pagal sektorius, kaip ir kitos pažengusios pramoninės valstybės, ES yra grynoji žaliavų, skirtų pramonei, importuotoja (pvz., naudingųjų iškasenų ir kuro, žaliavų, naftos ir tepalų) ir grynoji eksportuotoja gatavų gaminių, tačiau prekybos perteklius kai kuriuose gamybos sektoriuose (pvz., plieno ir tekstilės sektoriuose) mažėja nuo XX a. devintojo dešimtmečio. Dėl BŽŪP vykdymo ES beveik visiškai apsirūpina savo žemės ūkio produktais ir todėl eksportuoja beveik tokį patį maisto prekių, gėrimų ir tabako gaminių kiekį, kokį ir importuoja.

Žinoma, visos ES prekybos skaitinės išraiškos neatskleidžia tarp atskirų valstybių narių egzistuojančių ryškių skirtumų. Pavyzdžiui, kalbant apie geografinę prekybos orientaciją, Jungtinės Karalystės, Airijos ir Nyderlandų eksportas į Jungtines Valstijas viršija ES vidurkį. Panaši situacija buvo susidariusi ir tarp Vokietijos ir Austrijos bei Vidurio ir Rytų Europos (prieš ES plėtrą), ir tarp Jungtinės Karalystės, Prancūzijos, Ispanijos ir besivystančių šalių. Kalbant apie prekybos orientaciją produktų atžvilgiu, Portugalijos ir Graikijos prekybos struktūra yra panaši į besivystančių šalių, Vokietija sudaro beveik 30 procentų ES pramoninių prekių eksporto, o Jungtinė Karalystė yra pagrindinė finansinių paslaugų eksportuotoja.

Bendra prekybos politika

ES sutarties 131–134 straipsniuose yra išdėstyta, kad ES turi vieningą išorinės prekybos politiką, žinomą kaip bendra prekybos politika (BPP). BPP numato pagrindinę liberalią užduotį: „prisidėti prie darnaus pasaulio prekybos plėtojimo, nuoseklaus tarptautinės prekybos apribojimų panaikinimo ir muitų kliūčių mažinimo" (131 straipsnis). Nežiūrint to, BPP yra vykdoma keletu protekcionistinės politikos instrumentų, kurių keturi pagrindiniai yra šie:

12.1 LENTELĖ. ES išorinė prekyba

	Importas į ES15, 2003 m. (mlrd. eurų)	Eksportas iš ES15, 2003 m. (mlrd. eurų)	Bendros ES 15 išorinės prekybos dalis, 2003 m. (%)	Prekybos balansas (iš eksporto atėmus importą), 2003 m. (mlrd. eurų)
Su atskiromis valstybėmis				
(10 pagrindinių valstybių)				
Jungtinės Amerikos Valstijos	151,2	220,5	19,0	+69,3
Šveicarija	56,0	68,4	6,3	+12,5
Japonija	66,8	40,1	5,4	-26,7
Kinija	75,9	30,1	5,4	-45,8
Rusija	51,8	33,1	4,3	-18,8
Norvegija	48,7	25,8	3,8	-22,9
Lenkija	31,3	38,3	3,6	+7,0
Čekija	29,7	30,2	3,1	+0,5
Vengrija	26,0	26,1	2,7	+0,1
Turkija	24,0	28,1	2,7	+4,2
Su kitais prekybiniais blokais				
Europos laisvos prekybos asociacija (ELPA)	107,2	96,5	10,4	-10,7
Dinamiškos ekonomikos Azijos šalys (DEAŠ)	91,0	73,2	8,4	-17,8
Naftą eksportuojančių valstybių organizacija (OPEC)	71,3	66,5	7,0	-4,8
Afrikos, Karibų baseino ir Ramiojo vandenyno šalys (ACP)	43,3	40,3	4,3	-3,0
Pagal prekes				
Įrengimai ir įranga	358,4	445,0	41,0	+86,5
Kitos pramoninės prekės	273,2	259,0	27,1	-14,2
Chemikalai	80,5	154,4	12,0	+73,9
Naudingosios iškasenos ir degalai	144,7	26,3	8,7	-118,4
Žaliavos, nafta ir tepalai	72,7	37,6	5,6	-35,2
Maisto prekės, gėrimai ir tabako gaminiai	58,1	50,7	5,6	-7,4
Bendra ES išorinė prekyba	987,7	972,9	100,0	-14,8

Pastabos: ELPA narės yra Šveicarija, Islandija, Lichtenšteinas ir Norvegija; dinamiškos ekonomikos Azijos šalys (DEAŠ) yra Hong Kongas, Pietų Korėja, Malaizija, Singapūras, Tailandas ir Taivanas.

Šaltinis – Eurostatas.

- *Bendras išorinis muitų tarifas.* Sukūrus bendrąją rinką, ES valstybės susitarė taikyti vienodus muitų tarifus prekėms, įvežamoms į jų šalį iš bet kurios šalies už ES ribų. Pagal daugiašalį Bendrąjį susitarimą dėl muitų tarifų ir prekybos, 2000 metais ES sumažino muitų tarifus apytikriai trečdaliu: vidutiniškai iki 18 procentų žemės ūkio produktams ir iki nulinio procento daugeliui pramoninių prekių.
- *Importo kvotos.* Dėl vieningos rinkos valstybės narės buvo įpareigotos nacionalines kvotas pakeisti visoje ES taikomais tam tikrų prekių importo apribojimais (kadangi nesant sienų kontrolės prekėms, nacionalinių kvotų kontrolė yra negalima). Šios kvotos pastaruoju metu taikomos įvairiausioms prekėms, įskaitant tekstilės, žemės ūkio produktus, geležį ir plieną, tačiau dėl daugiašalio tekstilės susitarimo iki 2005 metų privalo būti panaikintos kvotos tekstilės gaminiams ir drabužiams.
- *Antidempingo priemonės.* Komisija turi teisę taikyti importo muitų tarifus ir mažiausios kainos lygius, jei eksportuotojai prekes į ES parduoda už diskriminacines kainas, kurios gali pakenkti vietos gamintojams. Anot Pasaulio prekybos organizacijos, ES dažniausiai taiko antidempingo priemones, įgyvendindama apie 150 priemonių per metus.
- *Savanoriški eksporto apribojimai.* Tai susitarimai tarp eksportuojančios valstybės ir importuojančios valstybės, pagal kuriuos eksportuotojas sutinka riboti importuotojui siunčiamų prekių kiekį. Savanoriški eksporto apribojimai dažniausiai kyla iš politinio spaudimo, tokio kaip importuotojo antidempingo priemonių taikymo grėsmė. Tačiau jie gali būti taikomi ir siekiant apginti tiek eksportuotojų, tiek dėl importo konkuruojančių vietinių gamintojų interesus (leidžiant didinti kainas) importuojančios šalies vartotojų sąskaita.

Be šių, ES naudoja keletą švelnesnių priemonių, kurių tikslas – irgi riboti laisvąją prekybą: (1) eksporto skatinimo priemonės, kai Komisija organizuoja ES prekybos muges ir koordinuoja nacionalines iniciatyvas; (2) prekybos sankcijos, kurios dažniausiai yra taikomos dėl politinių priežasčių ir pagrįstos JT Saugumo tarybos sprendimais; (3) išlyginamieji mokesčiai, kuriuos ES įveda, jei egzistuoja eksporto subsidijų trečiosiose šalyse įrodymas; (4) apsaugos išlygos, kurios leidžia PPO šalims narėms laikinai sustabdyti įprastinių taisyklių taikymą, kad apgintų esminį interesą; ir (5) kilmės taisyklės, kurios nulemia, kokią gaminio sudedamąją dalį pri-

valo sudaryti Europos Sąjungoje pagaminta dalis, kad toks produktas būtų laikomas pagamintu ES arba valstybėje, kuriai taikoma preferencinės prekybos sutartis.

Pagal BPP sprendimų priėmimo taisykles tik Komisijai priklauso teisės aktų leidybos inicijavimo monopolis, be to, ji atsako už BPP įgyvendinimo valdymą. Komisija dėl visų išorinės prekybos susitarimų, susijusių su prekėmis ir ES kompetencijos sritimis, derasi Tarybos vardu (panašiai kaip JAV Prezidento „pagreitintas" mandatas, gautas iš JAV Kongreso). Be to, Komisija turi teisę priimti ir vykdomuosius dekretus: taikyti antidempingo priemones, išlyginamuosius mokesčius ir kitus importo apribojimus, kuriuos Taryba privalo peržiūrėti po nustatyto laikotarpio.

Kita vertus, Taryba yra pagrindinis teisės aktų leidybos organas ir sprendimus priima kvalifikuota balsų dauguma, suteikdama derybų mandatą Komisijai ar patvirtindama Komisijos suderėtus susitarimus (išskyrus asociacijos sutarčių priėmimą, kurioms būtinas vieningas pritarimas). Taryba atidžiai peržiūri Komisijos teisės aktų leidybos iniciatyvas ir stebi Komisijos veiklą specialiajame KOREPERO komitete, kuris žinomas kaip 113 straipsnio komitetas ir yra sudarytas iš aukštesniųjų nacionalinių prekybos srities pareigūnų.

Europos Parlamentas neturi oficialaus vaidmens priimant eilinius teisės aktus pagal Bendros prekybos politiką. Tačiau Europos Parlamento pritarimo (paprasta balsų dauguma) reikalaujama priimant daugiašalės ar dvišalės prekybos susitarimus (300 straipsnis) arba jei prekybos susitarimas sukelia neišvengiamų ES teisės aktų, priimtų pagal bendro sprendimo procedūrą, pataisų. Be to, Europos Parlamento Išorinių ekonominių santykių komitetas vykdo Komisijos pareigūnų klausymus, gauna Komisijos ir Tarybos reguliariąsias ataskaitas ir priima rezoliucijas, kuriomis reiškiama Europos Parlamento pozicija prekybos klausimais.

Daugiašaliai prekybos susitarimai: GATT ir PPO

ES buvo viena aktyviausių dalyvių derantis ir priimant daugiašalį pasaulinės prekybos režimą, kuris pamažu privedė prie pasaulinės prekybos liberalizavimo. Bendrasis susitarimas dėl muitų tarifų ir prekybos (GATT) pirmą kartą buvo priimtas 1948 metais, o nuo Dilono raundo 1960–1962 metais ES stengėsi laikytis bendros pozicijos vėlesnėse derybose dėl GATT reformavimo. Komisijai atliekant ES derybininkės funkcijas, ES laikėsi vieningos pozicijos visose vėlesnėse derybose: Kenedžio raunde 1964–1967

metais, Tokijo raunde 1973–1979 metais bei Urugvajaus raunde 1986–1993 metais bei Dohos raunde nuo 2001 m. ir vėliau. Urugvajaus raunde buvo įkurta Pasaulio prekybos organizacija (PPO), kurios buveinė yra Ženevoje.

Urugvajaus raunde buvo deramasi dėl daugybės ES jautrių sričių, įskaitant paslaugas, intelektinę nuosavybę, žemės ūkį ir tekstilę. ES taip pat buvo pagrindinė derybų užsitęsimo priežastis, iš pradžių numačius užbaigti Urugvajaus derybas iki 1990 metų: vėlavimo priežastis buvo užsitęsę nesutarimai tarp ES, JAV ir Kernso grupės (laisvą prekybą žemės ūkio produktais palaikančių valstybių grupė, vadovaujama Australijos) dėl prekybos žemės ūkio produktais liberalizavimo, numatančio ir vietos eksporto subsidijų ribojimą. Be ES paramos, didžiausias prekybos blokas – PPO – negalėtų funkcionuoti. Turėdama šį galingą *veto* teisės ginklą, ES sugebėjo iš JAV išsiderėti keletą svarbių nuolaidų žemės ūkio subsidijavimo srityje mainais už pažadą atlikti nuosaikią BŽŪP reformą (žr. 9 skyrių).

Nepaisant to, nuo PPO įkūrimo ES yra viena iš stipriausių jos gynėjų. Nuo to laiko pareigas ėję ES Komisijos nariai, atsakingi už prekybą, tvirtino savo kolegoms Komisijoje ir valstybių narių vyriausybėms, kad ES, būdama stambiausia prekybininke, turi gauti didžiausios naudos iš pasaulinės prekybos liberalizavimo. Be to, jei ES nesilaikys PPO taisyklių, JAV neturės jokio stimulo jų laikytis. Tai Europos Sąjungai kėlė vis didėjantį susirūpinimą, kadangi JAV nuo XX a. paskutinio dešimtmečio vidurio tapo vis labiau izoliacionistine prekybos politikos klausimų atžvilgiu. JAV iki šiol palaiko daugiašales prekybos derybas ir nuolat kritikuoja Europos Sąjungą už įvairias politikas, nukreiptas prieš laisvąją prekybą, tokias kaip žemės ūkio produktų eksporto subsidijos pagal BŽŪP. Tačiau Busho administracija labiau siekė, kad pastarosios JAV vyriausybės gintų specifines JAV pramonės šakas nuo išorinės konkurencijos (pavyzdžiui, žemės ūkį ir plieno pramonę). Tuo labiau kai PPO paprieštaravo JAV protekcionistinėms priemonėms ir kaip kompensaciją įgaliojo ES įvesti muitų tarifus JAV prekėms, JAV prekybos derybininkai sąmoningai metė iššūkį kitoms ES politikoms dar prieš tai, kai PPO sustiprino savo įtaką ES ir JAV dvišalėms deryboms.

Vienas išsiskiriantis šios rūšies žaidimo tarp JAV, ES ir PPO pavyzdys yra JAV Užsienio pardavimų korporacijos (FSC) programos istorija. 1997 m. lapkritį ES užginčijo Užsienio pardavimų korporacijos legalumą Pasaulio prekybos organizacijai. PPO Ginčų reguliavimo institucija ir Apeliacijų institucija nusprendė, kad Užsienio pardavimų korporacija nustatė nelegalias eksporto subsidijas ir nurodė JAV iki 2000 m. lapkričio 1 d. nutraukti pro-

gramą. 2000 m. lapkričio 1 d. Prezidentas Clintonas pasirašė Papildomų vietinių pajamų aktą (ETI), kuris pakeitė Užsienio pardavimų korporaciją. Tačiau 2002 m. sausį PPO nusprendė, kad Papildomų vietinių pajamų aktas nepakeitė eksporto subsidijų programos esmės ir dėl to pažeidė PPO taisykles. Vėliau, 2003 m. gegužę, PPO patvirtino Europos Sąjungos prašymą įvesti 4 mlrd. JAV dolerių vertės muitų tarifus Jungtinėms Amerikos Valstijoms, ir ši suma buvo apytikriai lygi metinei subsidijų sumai pagal FSC-ETI programą. ES delsė įvesti šias atsakomąsias priemones, tikėdamasi išspręsti šį ginčą, tačiau nepasiekusi susitarimo, 2004 m. kovo 1 d. ji įvedė papildomą 5 procentų muito mokestį tam tikram JAV prekių sąrašui, numatydama kas mėnesį šį mokestį padidinti 1 procentu, iki 17 procentų maksimalaus dydžio. Produktus, kuriems buvo taikomas šis muito tarifas, ES pasirinko strategiškai, kad nusitaikytų į pramoninius sektorius pagrindinėse rinkiminėse apygardose ir šitaip maksimaliai padidintų spaudimą JAV vyriausybei. 2004 m. birželį JAV Kongresas išleido aktą, kuris galutinai panaikino Užsienio pardavimų korporaciją ir Papildomų vietinių pajamų aktą.

Kol ES galėjo naudoti savo prekybos jėgą, kad priverstų JAV laikytis tarptautinių prekybos taisyklių, ginčai išprovokuodavo JAV mesti iššūkį ES taisyklėms įvairiose srityse, tokiose kaip leistina genetiškai modifikuotų organizmų (GMO) dalis maisto produktuose ir maisto produktų geografinė kilmė. Nėra aišku, ar ES pažeidžia PPO taisykles kurioje nors iš šių sričių. Tačiau šie JAV veiksmai reikšdavo faktą, kad JAV nenori būti nugalėta Europos Sąjungos, o ES lygiai taip pat kaip ir JAV nori apginti tam tikras pramonės sritis (konkrečiai žemės ūkio) ir panaudoti vartotojų prioritetus (pavyzdžiui, kaip GMO atveju) kaip netarifinius barjerus laisvajai prekybai su JAV. Bijodama JAV atsakomųjų veiksmų arba to, kad JAV gali nusigręžti nuo daugiašalės prekybos sistemos, ir PPO ketinant imtis veiksmų prieš ES dėl principinės svarbos klausimų, Europos Komisija bendrai paragino Tarybą dar prieš tai, kai PPO ras progą imtis veiksmų, reformuoti politiką ar teisės aktus, dėl kurių kyla nesklandumų.

Dvišaliai preferenciniai prekybos susitarimai

ES yra sudariusi daug skirtingų rūšių preferencinių prekybos susitarimų su įvairiomis pasaulio valstybėmis ir regionais. Pagal šiais susitarimais suteikto prieinamumo prie vieningos rinkos laipsnį, juos galima suskirstyti taip (pradedant nuo aukščiausią prieinamumo laipsnį suteikiančių susitarimų):

- Europos ekonominė erdvė (EEE) – su Norvegija, Islandija ir Lichtenšteinu.
- Europos sutartys su Vidurio ir Rytų Europos valstybėmis, kurios vėliau įsiliejo į ES arba netrukus įsilies (Bulgarija ir Rumunija).
- Stabilizacijos ir asociacijos sutartys su Kroatija ir Makedonijos Respublika, anksčiau įėjusia į buvusios Jugoslavijos sudėtį.
- Laisvosios prekybos susitarimai su Šveicarija, Turkija, Izraeliu, Egiptu, Jordanija, Maroku, Tunisu, Alžyru, Libanu ir Sirija.
- Partnerystės susitarimai su 78 Afrikos, Karibų jūros ir Ramiojo vandenyno šalimis, buvusiomis Europos valstybių kolonijomis (žr. toliau).
- Bendroji lengvatų sistema, kuri tam tikroms prekėms iš 145 besivystančių šalių suteikia lengvatinį įėjimą į vieningą rinką.
- Abipusio pripažinimo susitarimai su Jungtinėmis Valstijomis ir Kanada.
- Partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimai su 10 Nepriklausomų valstybių sandraugos šalių.
- Tarpregioninės asociacijos sutartys su Andų pakto, Merkosuro, Centrinės Amerikos muitų sąjungos narėmis, Persijos įlankos bendradarbiavimo taryba ir Pietryčių Azijos valstybių asociacija.
- Įvairūs prekybos susitarimai su kitomis valstybėmis, įskaitant Kiniją, Australiją, Naująją Zelandiją, Pietų Afrikos Respubliką, Argentiną, Braziliją, Indiją, Pakistaną, Meksiką ir Pietų Korėją.

Skirtingi šių sutarčių ir susitarimų suteikiami prieinamumo prie vieningos rinkos laipsniai atspindi ES politinius prioritetus. Pavyzdžiui, EEE yra atvira toms valstybėms, kurios galėtų įstoti į ES, tačiau nutarė nedalyvauti ES vieningoje rinkoje – panašu į santykius, egzistuojančius tarp JAV „sandraugos" šalių (tokių kaip Puerto Rikas) ir JAV rinkos. Europos sutartys buvo skirtos toms Vidurio ir Rytų Europos valstybėms, kurios dalyvavo derybų procese dėl narystės ES. Komisija teigė, kad susitarimai su JAV ir Kanada dėl daugybės rūšių prekių standartų „abipusio pripažinimo" (pagal tuos pačius principus, kurie taikomi ir ES vieningoje rinkoje) galėtų tapti pagrindu bendrajam laisvosios prekybos susitarimui tarp ES ir Šiaurės Amerikos laisvos prekybos erdvės (NAFTA) šalių. Mažesnį prieinamumo prie vieningos rinkos lygį nei nurodyta pirmiau pateiktame hierarchiniame sąraše turi eiliniai PPO nariai (tokie kaip Japonija), o sąrašo paskutiniąsias vietas užima šalys, neįstojusios į PPO (pavyzdžiui, Iranas).

Vystymosi politikos: pagalba ir prekyba pagal principą „viskas, išskyrus ginklus“

Vienas iš ES išorinės ekonominės politikos tikslų – remti politinę ir ekonominę pažangą besivystančiame pasaulyje. Visos ES valstybės narės irgi yra Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (OECD) Plėtros paramos komiteto (PPK) narės, kuris koordinuoja valstybių teikiamą pagalbą ir vystymosi politikas. Valstybės narės įgaliojo Europos Komisiją dalyvauti PPK veikloje ir koordinuoti ES valstybių narių pozicijas šiame komitete. ES valstybių narių bendrai teikiama pagalba viršija tik 50 procentų visos pasaulinės pagalbos vystymuisi, lyginant su Jungtinių Valstijų pagalba, sudarančia 22 procentus, bei Japonijos – 17 procentų. Ši pagalba vidutiniškai sudaro 0,4 procento ES BVP, o Danija ir Švedija yra dosniausios donorės (apytikriai 1 procentas BVP). Be to, maždaug 3 procentai ES biudžeto skiriama vystymosi paramai.

Pagrindinė ES veikla vystymosi srityje yra susitarimas tarp ES ir buvusių ES valstybių narių kolonijų Afrikoje, Karibų jūros baseino ir Ramiojo vandenyno regionuose – vadinamųjų AKR šalių (Holland, 2002, p. 196–219). Pirmasis susitarimas tarp ES ir AKR valstybių buvo Lomės konvencija, pasirašyta 1975 metais; paskutinysis buvo AKR-ES Partnerystės susitarimas, pasirašytas 2000 m. birželį Kotonu (Beninas); jo galiojimas baigiasi 2020 metais. Susitarimas įtraukia 78 valstybes (48 – Afrikoje, 15 – Karibų jūros baseine ir 15 – Ramiojo vandenyno regionuose), įskaitant 41 iš 49 mažiausiai išsivysčiusių valstybių pasaulyje. Susitarimas derina preferencinę prekybą su paskolomis ir negrąžintinais kreditais.

Be pagalbos vystymuisi ES turi aktyvią humanitarinės pagalbos politiką. Šią politiką koordinuoja Komisijai priklausantis Europos Bendrijos humanitarinės pagalbos biuras (ECHO), įsteigtas 1992 metais. ECHO vadovauja trijų tipų humanitarinės pagalbos teikimui: neatidėliotinos pagalbos, pagalbos maistu ir pagalbos pabėgėliams. Biuro išleidžiama suma humanitarinei pagalbai yra daug mažesnė už sumą, kurią ES išleidžia pagalbai vystymuisi. Pavyzdžiui, 2004 m. bendras ECHO biudžetas (atmetus nenumatytoms neatidėliotinoms pagalboms skirtas lėšas) buvo 377 milijonai eurų, iš kurių 70 milijonų eurų buvo skirta išleisti Centrinėje Afrikoje, 42 milijonai eurų – Afganistane ir 21 milijonas eurų – Irake.

ES savo prekybos politikas naudoja ir ekonominei plėtrai skatinti. Ryškiausias to pavyzdys yra vadinamoji „Viskas, išskyrus ginklus“, iniciatyva. 2001 m. vasarį Taryba išleido reglamentą, numatantį netaikyti muitų

tarifų visoms į ES importuojamoms prekėms iš 49 mažiausiai išsivysčiusių valstybių (kurių sąrašą nustatė Jungtinės Tautos), netaikant ir jokių kiekio apribojimų (išskyrus ginklus ir amuniciją) neribotam laikotarpiui. Rinkliavos, taikomos bananams, ryžiams ir cukrui, nebuvo staiga panaikintos, bet bus panaikintos atitinkamai 2006 m. sausį, 2009 m. liepą ir 2009 m. rugsėjį. Ši iniciatyva reiškia, kad ES suteikia atviresnį įėjimą į savo rinką produktams iš neturtingiausių valstybių, nei tai daro bet kuri kita išsivysčiusi valstybė ar valstybių grupė. Tačiau „Viskas, išskyrus ginklus" programa taip pat gali būti interpretuojama kaip ES strateginis sprendimas – siekiant paskutiniojo prekybos liberalizavimo derybų etapo viduryje nuo savęs nukreipti neturtingiausių valstybių kritiką dėl ES žemės ūkio produktų eksporto subsidijų pagal BŽŪP.

Trumpai tariant, ES išorinės ekonominės politikos priemonės yra nenuoseklios. Pagrindinis vieningos rinkos, BPP ir kai kurių vidaus politikų (ypač BŽŪP) tikslas – sudaryti palankesnes sąlygas vietiniams gamintojams, palyginus su trečiųjų šalių gamintojais. Be to, preferenciniais prekybos susitarimais ES sąmoningai bando iškraipyti tarptautinę prekybą tam tikrų eksportuotojų, pavyzdžiui, buvusių kolonijų ar būsimų ES narių naudai. Tačiau tvirtinimas, kad ES yra „Europos tvirtovė", kuris buvo paplitęs už ES ribų XX a. devintąjį dešimtmetį (plg. Schuknecht, 1992), nėra visiškai teisingas. ES importuoja ir eksportuoja daugiau prekių ir paslaugų nei bet kuri kita rinka pasaulyje. Daugumoje sektorių importo mokesčiai yra žemi, palyginti su kai kuriais ES konkurentais, ir ES aktyviai remia laisvosios prekybos liberalizavimą paskesnėse GATT derybose, PPO veikloje ir sudarydama įvairias dvišales laisvosios prekybos sutartis.

Nepaisant to, ES pretenzijoms skatinti pasaulinę laisvąją prekybą didžiausią šešėlį meta subsidijos žemės ūkio produktų eksportui pagal BŽŪP (žr. 9 skyrių). Šios subsidijos mažina daugelio žemės ūkio produktų kainas pasaulinėje rinkoje ir daro neproporcingą įtaką pasaulio neturtingiausių šalių ekonomikoms. Daugelis neturtingų šalių galėtų turėti lyginamąjį pranašumą pasaulinėje ekonomikoje vieno ar kelių žemės ūkio produktų srityje, bet negali palaikyti tų produktų gamybos esamomis pasaulinės rinkos kainomis. Tačiau vilties esama. Europos Sąjungai iškėlus sąlygą rinktis tarp pasaulio prekybos derybų Dohos raundo sėkmingo užbaigimo ir BŽŪP reformos, panašu, kad ES galėtų priversti Prancūzijos vyriausybę pritarti BŽŪP reformai, kaip nutiko Urugvajaus raundo pabaigoje. Taigi kritiniu momentu ES instinktai palaiko laisvąją prekybą.

Išoriniai politiniai santykiai: ES užsienio politikos link

Mastrichto sutartis nubrėžė naują ES tikslą:

> įtvirtinti savo identitetą tarptautinėje arenoje, ypač įgyvendinant bendrą užsienio ir saugumo politiką, įskaitant bendros gynybos politikos galutinį suformavimą, kas ilgainiui sudarytų sąlygas pereiti prie bendros gynybos (2 straipsnis).

Tačiau bendrą Europos užsienio, saugumo ir gynybos politiką buvo kur kas sudėtingiau sėkmingai vykdyti nei bendrą išorinę ekonominę politiką.

Bendradarbiavimo užsienio politikos srityje ir sprendimų priėmimo raida

1948 metais Vakarų Europos Sąjungą (VES) įkūrė Šiaurės Atlanto sutarties organizacijai (NATO) priklausančios Europos valstybės, įskaitant ir Jungtinę Karalystę, kuri nebuvo pasirašiusi Romos sutarties. Vėliau šešios šalys steigėjos susitarė dėl Europos Gynybos Bendrijos (EGB) įsteigimo plano 1952 metais. Tačiau Prancūzijos Nacionalinė Asamblėja pastarąjį planą atmetė nerimaudama dėl nacionalinio suvereniteto.

Taip ir liko, kol vėl buvo bandyta pagilinti Europos integraciją 1969 metais Hagoje vykusiame aukščiausio lygio susitikime, kai EB valstybės narės ekonominės integracijos procesui siekė suteikti politinį aspektą. Per viršūnių susitikimą Hagoje buvo susitarta dėl Europos politinio bendradarbiavimo (EPB), tačiau jis nebuvo įtrauktas į teisinę EB sutarčių struktūrą. EPB suteikė galimybę EB užsienio reikalų ministrams ir vyriausybių vadovams plačiau diskutuoti politiniais ir saugumo klausimais Bendrųjų reikalų taryboje šalia reguliariai vykstančių jų susitikimų Europos vadovų taryboje. EPB kasdienius reikalus tvarkė komitetų, sudarytų iš nacionalinių biurokratų, tinklas, kuriam vadovavo „politiniai direktoriai", t. y. valstybių narių užsienio reikalų ministerijų aukšto rango pareigūnai.

EPB veiksmai buvo atliekami remiantis EB užsienio reikalų ministrų ar vyriausybių vadovų „bendrosiomis pozicijomis". Jos nebuvo privalomos, tačiau vyriausybės sutarė stengtis nesiimti tokių valstybės veiksmų, kurie prieštarautų bendrajai pozicijai. 1981 metais paskelbtu Londono pranešimu vyriausybės sustiprino šią struktūrą: numatydamos naują pirmininkavimo Tarybai rotacijos principu vaidmenį, formalizavo „troikos"

sistemą (sudarytą iš ankstesnės, dabartinės ir būsimos pirmininkaujančios Tarybai valstybės), suteikė Komisijai konsultavimo vaidmenį ir numatė galimybes priimti bendrąsias pozicijas daugybėje naujų sričių (pvz., ekonominių ir prekybinių sankcijų srityse).

Bendradarbiavimo užsienio politikos srityje institucionalizavimas buvo dar labiau sustiprintas, kai 1987 metais įsigaliojus Suvestiniam Europos aktui (SEA), EPB buvo įtrauktas į EB sutarčių struktūrą. Nors EPB vis dar išliko nuošalyje nuo EB institucijų ir politikos, jo susiejimas su sutarčių struktūra numatė EPB veiksmų teisinį pagrindą, formalizavo santykius tarp EPB ir Bendrųjų reikalų tarybos bei suteikė Europos Parlamentui daugiau laisvės kontroliuoti nacionalinių pareigūnų ir užsienio reikalų ministrų veiklą. Be to, valstybės narės įvedė naują sprendimų priėmimo normą užsienio politikai: pagal ją sprendimai turėtų būti priimami bendru sutarimu, ir kad bendras sutarimas būtų pasiektas, mažumos vyriausybės geriau turėtų susilaikyti, o ne vetuoti susitarimą. Šis principas pradėtas vadinti „konstruktyviu susilaikymu" ir išliko kaip pagrindinė sprendimų priėmimo norma bendradarbiaujant užsienio politikos srityje.

Tačiau XX a. paskutinio dešimtmečio pradžioje užsienio ir saugumo politikos reikalai atsidūrė darbotvarkės pirmuosiuose punktuose dėl Vidurio ir Rytų Europoje kilusių revoliucijų, Sovietinės imperijos žlugimo ir staigios Šaltojo karo pabaigos. EPB struktūros neadekvatumas, nors ir įtrauktos į SEA, dar geriau išryškėjo 1990 metų rugpjūtį prasidėjus Persijos įlankos krizei ir pilietiniam karui Jugoslavijoje 1991 metų birželį. Atsakydami į tai, Europos vadovai 1990 metų birželį susitarė dėl tarpvyriausybinės konferencijos (TVK) dėl politinės sąjungos sušaukimo, kuri vyktų lygiagrečiai TVK, rengiančiai ekonominės ir pinigų sąjungos institucines reformas. Politinės sąjungos TVK, kuri pasibaigė Mastrichto sutarties parengimu 1991 metų gruodį, išplėtojo EPB į bendrą užsienio ir saugumo politiką (BUSP): vadinamąjį ES „antrąjį ramstį". Mastrichto sutartis nustatė penkis BUSP uždavinius:

- Ginti ES bendrąsias vertybes, pagrindinius interesus ir nepriklausomybę.
- Visapusiškai stiprinti ES ir jos valstybių narių saugumą.
- Saugoti taiką ir stiprinti tarptautinį saugumą, laikantis Jungtinių Tautų Chartijos principų.
- Skatinti tarptautinį bendradarbiavimą.
- Plėtoti ir stiprinti demokratiją ir įstatymo viršenybę, įskaitant žmogaus teises.

Kad šiuos tikslus būtų galima įgyvendinti, buvo reformuotos sprendimų priėmimo procedūros bei užsienio politikos bendradarbiavimo instrumentai. Užsienio politikos reikalai tapo įprastine Tarybos darbo dalimi: EPB užsienio reikalų ministrų susitikimai buvo įtraukti į Bendrųjų reikalų tarybos struktūrą; Politinis komitetas (sudarytas iš politinių direktorių) tapo Nuolatinių atstovų komiteto (KOREPERO) dalimi; o EPB sekretoriatas buvo prijungtas prie Tarybos sekretoriato. Komisija tapo visiškai susieta su BUSP srityje vykdomu darbu. Komisijai nebuvo suteikta formali iniciatyvos teisė, bet ji tapo atsakinga už kai kurių Tarybos užsienio politikos sprendimų įgyvendinimą (pavyzdžiui, jei užsienio politikos sprendimas turi poveikio ES biudžetui) ir jai buvo leista generuoti politines idėjas. Dėl to Komisija įkūrė naują Išorinių politinių reikalų generalinį direktoratą, kuriam buvo patikėtos šios užduotys.

Europos Parlamentas nedalyvavo BUSP sprendimų priėmimo procese, tačiau Tarybai pirmininkaujančios šalies yra reikalaujama konsultuotis su Europos Parlamentu dėl pagrindinių BUSP aspektų, atsižvelgti į Europos Parlamento nuomonę ir atsakyti į visus Europos Parlamento klausimus, susijusius su BUSP. Be to, Europos Parlamento Užsienio reikalų, saugumo ir gynybos politikos komitetas keturis kartus per metus rengia specialiuosius koliokviumus su Politinio komiteto pirmininku (Tarybai pirmininkaujančios valstybės narės politiniu direktoriumi).

Mastrichto sutartis nustatė dvi BUSP įgyvendinimo priemones:

- *Bendrosios pozicijos*: jos priimamos Taryboje vieningai (tačiau taikant neformalią konstruktyvaus susilaikymo taisyklę) ir reikalauja, kad valstybių narių vykdomos nacionalinės politikos atitiktų konkrečiam klausimui ES nustatytą poziciją, pavyzdžiui, vykdant veiklą tarptautinėse organizacijose (tokiose kaip Jungtinių Tautų Saugumo taryba). Tačiau nėra jokių teisinių sankcijų, kurios būtų taikomos, jei neatitinka bendrosios pozicijos.
- *Bendri veiksmai*: tai yra vykdomieji veiksmai, skirti bendrosioms pozicijoms įgyvendinti, o sprendimus dėl jų taikymo priima Taryba po to, kai Europos vadovų taryba nutaria, jog būtina imtis bendrų veiksmų svarstomuoju klausimu. Sprendimai dėl bendrų veiksmų vykdymo Taryboje gali būti priimami kvalifikuota balsų dauguma (po vieningo sprendimo, kad kvalifikuotos daugumos balsavimas gali būti taikomas). Tai buvo pirmas kartas, kai kvalifikuotos balsų daugumos taikymas priimant sprendimus užsienio politikos srityje buvo numatytas sutartyje. Be to, bendri veiksmai yra labiau privalomi nei bendrosios pozicijos. Kaip ir bendrųjų pozicijų atveju, vals-

tybių narių reikalaujama keisti savo politikas pagal bendrus veiksmus, tačiau priėmus bendrus veiksmus, jos privalo dar ir informuoti bei konsultuotis su Taryba bendrų veiksmų įgyvendinimo klausimais. Jei valstybė narė negali arba nenori imtis bendro veiksmo, ji privalo pagrįsti tokią savo poziciją kitoms valstybėms narėms.

Be to, Mastrichto sutartimi gynybos politika pirmą kartą tapo sudedamąja ES struktūros dalimi. Tai buvo kompromisas tarp „atlantistų", remiančių glaudžius ryšius su Jungtinėmis Valstijomis (pvz., Didžioji Britanija ir Nyderlandai), „Europos šalininkų", remiančių nuo NATO nepriklausomą Europos gynybos politiką (daugiausiai Prancūzija), ir ES neutralių valstybių narių (tuo metu Airija). Sutartis pripažino Vakarų Europos Sąjungą „neatskiriama ES plėtotės dalimi" ir numatė galimybę VES valstybių narių užsienio reikalų ir gynybos ministrams diskutuoti gynybos klausimais ES Taryboje. Tačiau atsakant į atlantistų nuogąstavimus, Sutartyje buvo teigiama, kad jos tikslas yra „sustiprinti Atlanto Aljanso Europos ramstį".

Sudarę sandorį šiuo klausimu, ES vyriausybių vadovai nutarė, kad 1996–1997 įvyksiančioje TVK pagrindinis klausimas turėtų būti BUSP reformavimas. Dėl to priimta Amsterdamo sutartis pateikė septynis esminius pakeitimus:

- *Bendrosios strategijos.* Buvo įtrauktas naujas užsienio politikos instrumentas: „bendroji strategija", kuria remiantis Europos vadovų taryba nustato tam tikrų dalykų tikslus, trukmę ir priemones, kurias galėtų taikyti ES ir valstybės narės. Vėliau šie tikslai yra įgyvendinami per bendrąsias pozicijas ir bendrus veiksmus (BUSP srityje) arba per teisės aktų leidybą (kitose ES politikose). Šios priemonės tikslas – daugiau dėmesio skirti ES užsienio politikai ir sujungti visas ES išorines politikas į vieningą struktūrą.
- *Bendrųjų pozicijų ir bendrų veiksmų skirtumas.* Bendrų veiksmų reikia imtis tuomet, kai iškyla konkretaus operatyvinio veiksmo būtinybė, o bendrosios pozicijos yra skirtos silpniau apibrėžiamoms „geografinio ar tematinio pobūdžio" situacijoms (15 straipsnis).
- *Konstruktyvusis susilaikymas.* Sutartyje buvo formalizuotas „konstruktyviojo susilaikymo" taikymas: visi BUSP sprendimai priimami vieningai, tačiau susilaikymas neskaičiuojamas kaip balsas *prieš*. Be to, kad valstybių narių vyriausybės būtų paskatintos geriau susilaikyti, nei vetuoti sprendimą, vyriausybėms leidžiama paaiškinti

susilaikymą oficialia deklaracija, ir susilaikančios vyriausybės neprivalo dalyvauti sprendimo įgyvendinime, tačiau joms draudžiama imtis veiksmų, tiesiogiai prieštaraujančių priimtam sprendimui.

- *Kvalifikuotos daugumos balsavimas.* Sutartis oficialiai įtvirtinto kvalifikuotos daugumos balsavimo procedūros taikymą dviejose srityse: priimant bendrąsias pozicijas ar bendrus veiksmus, skirtus įgyvendinti Europos vadovų taryboje priimtą (vieningai) bendrąją strategiją; ar priimant bet kokius sprendimus, skirtus įgyvendinti Tarybos jau priimtą bendrą veiksmą ar bendrąją poziciją. Tačiau jei valstybė narė prieštarauja kvalifikuotos daugumos balsavimo procedūros taikymui „dėl svarbių ir valstybės nurodytų nacionalinės politikos priežasčių", ji gali pareikalauti, kad tą klausimą vieningai spręstų Europos vadovų taryba.
- *Vyriausiasis įgaliotinis bendrai užsienio ir saugumo politikai („Ponas/ponia BUSP").* Sutartis įsteigė naujas pareigas: vyriausiąjį įgaliotinį BUSP prie Tarybos generalinio sekretoriato biuro. Sutartis numato, kad vyriausiasis įgaliotinis „padeda Tarybai bendrai užsienio ir saugumo politikai priklausančiais reikalais, visų pirma prisidėdamas prie politikos sprendimų formulavimo, rengimo bei įgyvendinimo ir prireikus pirmininkaujančios valstybės narės prašymu Tarybos vardu vesdamas politinį dialogą su trečiosiomis šalimis". Buvo įsteigta ir nauja Troika: tarp vyriausiojo įgaliotinio BUSP, Komisijos nario išoriniams santykiams ir Tarybai pirmininkaujančios valstybės narės užsienio reikalų ministro.
- *Sustiprintas strateginis planavimas.* Naujas planavimo ir išankstinio įspėjimo padalinys – Politikos padalinys – buvo įsteigtas Tarybos generaliniame sekretoriate (vadovaujamas vyriausiojo įgaliotinio BUSP) ir Tarybai pirmininkaujančiai valstybei buvo suteikta keletas naujų teisių: sušaukti neeilinį Tarybos susitikimą apie tai pranešus ne vėliau nei likus 48 valandoms iki susitikimo (kartais, ypatingu atveju, šis terminas gali būti trumpesnis); galimybė būti deleguotai derėtis ES vardu tarptautinėse derybose; ir sugriežtinta atsakomybė už ES veiksmų įgyvendinimo užtikrinimą.
- *Europos saugumo ir gynybos politika (ESGP).* Amsterdamo sutartis sustiprino bendradarbiavimą gynybos politikos srityje, suteikdama Europos vadovų tarybai kompetenciją rengti ir įgyvendinti bendrą gynybos politiką, ypač tais atvejais, kai ji susijusi su ginkluote. Sutartyje buvo aiškiai išdėstyta, kad ši politika negali kelti pavojaus

NATO ir buvo numatyta teisė išlikti neutralia valstybe, kaip to reikalavo Švedija, Austrija, Suomija ir Airija. Tačiau nebuvo priimta jokio sprendimo dėl tolesnės VES ateities, kai 1998 metais pasibaigs VES Sutarties galiojimas.

Nuo tada, kai 1999 m. įsigaliojo Amsterdamo sutartis, ES buvo labai aktyvi užsienio politikos srityje. Iš tiesų, Bendrųjų reikalų taryba tapo tokia užimta užsienio politikos reikalais, kad retai turi laiko spręsti ginčus, kylančius kitose politikos srityse, nors tai buvo jos pirminė paskirtis būnant Tarybos hierarchijos viršūnėje (žr. 2 skyrių). Europos vadovų taryba netrukus vieną po kitos priėmė tris bendrąsias strategijas: 1999 m. birželį – dėl Rusijos, 1999 m. gruodį – dėl Ukrainos ir 2000 m. birželį – dėl Vidužemio jūros regiono. Tačiau nepasitenkinimas bendrųjų strategijų neapibrėžtumu nulėmė tai, kad nuo 2000 m. nebuvo priimta nė vienos naujos bendrosios strategijos.

Nepaisant to, apskritai vyriausiojo įgaliotinio pareigybė buvo laikoma sėkmingu sprendimu. Pirmasis šias pareigas ėjęs buvęs Ispanijos užsienio reikalų ministras Javieras Solana greitai įnešė solidų įnašą į tarptautinę areną. Jis atliko aktyvų vaidmenį Vidurinių Rytų taikos procese ir buvusios Jugoslavijos konflikto sprendime. Be to, jis parengė projektą ir derėjosi dėl „Europos saugumo strategijos", kuri 2003 m. vieningai buvo patvirtinta ES užsienio reikalų ministrų ir apibrėžė, kaip ir kodėl ES saugumo politikos skiriasi nuo Busho administracijos „prevencinio smūgio" saugumo doktrinos. Tačiau sumaištis dėl ir konfliktas tarp vyriausiojo įgaliotinio bei išorinių santykių Komisijos nario atsakomybės sričių privertė valstybių narių vyriausybes Sutartyje dėl Konstitucijos Europai sutikti, kad šios dvi pareigybės turėtų būti sujungtos į vienas ES užsienio reikalų ministro pareigas.

Be to, buvo ir svarbus poslinkis gynybos politikos srityje (Howorth, 2001; Deighton, 2002). Dar net prieš Amsterdamo sutarties įgyvendinimą, 1998 m. gruodį, Prancūzijos ir Jungtinės Karalystės vyriausybės (dvi branduolinės Europos valstybės ir JT Saugumo tarybos narės) susitarė dėl Sant Malo gynybos iniciatyvos. Šia prancūzų ir britų iniciatyva buvo siekiama sukurti operatyvinės gynybos galimybes Europos Sąjungai. Tai būtų padaryta įtraukiant VES į ES struktūrą, kad būtų sukurtas NATO aljanso „Europos ramstis". ES turėtų priėjimą prie NATO aljansui skirtų nacionalinių išteklių ir galėtų veikti be JAV dalyvavimo.

ES visus šiuos siekius priėmė beveik nesiderėdama Kelno Europos vadovų taryboje 1999 m. birželį. Nepatenkintos ES nesėkme Jugoslavijos regione ir tuo faktu, kad NATO buvo pagrindinė veikėja 1999 m. Kosovo krizėje, visos valstybės narės, įskaitant ir neutralias, sutiko, kad esminės ES gynybos galimybių ypatybės turėtų būti humanitarinės ir gelbėjimo operacijos, taikos palaikymas ir karinių krizių valdymas – vadinamosios „Petersbergo užduotys". 1999 m. gruodį Helsinkio Europos vadovų taryba numatė 2003 metus kaip galutinį terminą, iki kurio ESGP turėtų visiškai funkcionuoti – tai reiškia, kad ES galėtų dislokuoti iki 60 000 žmonių pajėgas per 60 dienų. Kad užtikrintų, jog iki nusibrėžto termino bus suspėta viską įvykdyti, valstybės narės davė specialius įsipareigojimus dėl personalo (2000 m. lapkritį) ir dėl įrangos bei kitų išteklių (2001 m. lapkritį).

Vėliau, 2000 m., Nicos Europos vadovų taryba nustatė naujas karinių sprendimų priėmimo struktūras. Politikos ir saugumo komitetas (PSC) pakeitė Politikos komitetą. Politikos ir saugumo komitetui padeda politinė ir karinė darbo grupė, krizių valdymo civilinių aspektų komitetas, karinis komitetas (EUMC) ir karinis personalas (EUMS). Karinis komitetas Politikos ir saugumo komitetui teikia karinius patarimus ir aukšto rango atstovą, o karinis personalas yra atsakingas už išankstinį perspėjimą, strateginį planavimą ir situacijų vertinimą. Pirmą kartą karinės uniformos gali būti pastebimos ES Tarybos pastato Briuselyje koridoriuose. 2003 m. balandį buvo įvykdyta pirmoji ES karinė operacija, kai ES pajėgos perėmė iš NATO visą taikos palaikymo atsakomybę Makedonijos Respublikoje, anksčiau įėjusioje į buvusios Jugoslavijos sudėtį.

Taigi ES lygmenyje pamažu buvo įtvirtinami įgaliojimai užsienio ir gynybos politikos srityje ir vis sparčiau buvo žengiama link viršnacionalinių sprendimų priėmimo proceso, Komisijai paliekant ribotą darbotvarkės nustatymo vaidmenį, Tarybai pirmininkaujančiai šaliai ir vyriausiajam įgaliotiniui bendrai užsienio ir saugumo politikai vis labiau inicijuojant ir koordinuojant politiką, naudojantis daugumos balsavimo galimybe (bent jau politikos įgyvendinimui); ir taikant priemones siekiant užtikrinti, kad ES veiktų kaip vieninga jėga pasauliniuose reikaluose. Nepaisant to, iš esmės BUSP vis dar išlieka tarpvyriausybinės politikos sritimi: Bendrųjų reikalų taryba yra pagrindinis vykdomasis ir teisės aktų leidžiamasis organas, o „valdymas bendru sutarimu" išlieka pagrindinė sprendimų priėmimo norma.

Politikos sėkmė ir nesėkmė: persekiojama spragos tarp galimybių ir lūkesčių

Nepaisant šios institucinės integracijos, ES veiksmai užsienio ir saugumo politikos srityje negali būti pavadinti nuosekliais. EPB iš pradžių pasiekė sėkmingų politikos rezultatų. Pavyzdžiui, EB pirmą kartą laikėsi bendrosios pozicijos derybose Europos saugumo ir bendradarbiavimo konferencijoje XX a. aštuntojo dešimtmečio pradžioje. Tačiau netrukus EPB neadekvatumas tapo akivaizdus, kai EB per EPB bandė derėtis dėl plataus politinio ir ekonominio susitarimo su JAV. Pirma, EPB buvo nepakankamai lankstus, kad leistų JAV dalyvauti Europos vidaus derybose dėl Vakarų Europos saugumo ateities. Henry Kissingeris, JAV valstybės sekretorius, teigė, kad tai nesuderinama su Atlanto aljanso pagrindinėmis nuostatomis: kuomet mainais už JAV karinę apsaugą JAV suteikiama teisė dalyvauti sprendimų dėl Europos saugumo priėmimo procese. EPB problema buvo ta, kad jis buvo linkęs sušvelninti pozicijas, kurios tuo metu buvo pristatytos JAV kaip jau įvykęs faktas (Featherstone ir Ginsberg, 1996, p. 85). Antra, ryšium su šiuo klausimu EPB neleido EB laikytis vieningos pozicijos derybose su jos partneriais. Po daugybės įvairių užsienio reikalų ministrų ir EB pareigūnų vizitų į Vašingtoną, Kissingeris ištarė legendine tapusią frazę: „O kas kalba Europos vardu?" (Dinan, 1994, p.85).

Kita sfera, kurioje sėkmingą pradžią pakeitė politikos nesuderinamumas, buvo susijusi su ekonominėmis sankcijomis, skirtomis vykdyti prieš aparteido režimą Pietų Afrikoje (Holland, 1988). 1977 metais EB priėmė elgsenos kodeksą, kad reguliuotų Europos firmų, turinčių savo filialus Pietų Afrikoje, darbo praktiką. 1985 ir 1986 metais buvo priimta nemažai sankcijų, taikomų prekybai nafta, geležimi ir plienu, sukarintomis prekėmis ir jautriomis technologijomis tarp EB valstybių narių ir Pietų Afrikos, bei buvo uždrausti kultūriniai, sporto ir moksliniai kontaktai ir karinis bei branduolinis bendradarbiavimas. Tačiau baigiantis XX a. devintajam dešimtmečiui vidiniai ginčai dėl Pietų Afrikos režimo sprendimo būdų pakenkė Europos, kaip pasaulinio prieš aparteidą kovojančio judėjimo lyderės, įvaizdžiui.

Praėjus keliems mėnesiams nuo Mastrichto sutarties įsigaliojimo, Taryba sutiko patvirtinti daugybę bendrų veiksmų. Tačiau tai labiau lėmė sprendžiamų klausimų bendrumas nei naujasis institucinis potencialas. Pavyzdžiui, vienas iš bendrų veiksmų buvo susijęs su Pietų Afrika, kur bendras veiksmas tapo įmanomas, kadangi valstybės narės sujungė savo

jėgas demokratijai palaikyti, nors anksčiau jų nuomonės, kaip geriausia būtų nuversti aparteidą, skyrėsi (Holland, 1995). Dauguma kitų bendrų veiksmų sprendė „lengvus" užsienio politikos klausimus, tokius kaip Vidurio Rytų taikos palaikymo procesas, stebėtojų grupės siuntimas stebėti parlamento rinkimų Rusijoje, bei humanitarinės pagalbos teikimas Didžiųjų ežerų regionui Afrikoje.

Tačiau kai reikėjo spręsti „sudėtingus" klausimus, ES akivaizdžiai nesugebėjo imtis aiškių ir ryžtingų veiksmų. Pavyzdžiui, buvusios Jugoslavijos atveju, kai valstybės narės sutarė dėl humanitarinės pagalbos siuntimo, tačiau jų nuomonės išsiskyrė sprendžiant, kada pripažinti Kroatijos suverenitetą, ar toliau blokuoti Bosnijos musulmonų aprūpinimą ginklais bei ar veikti prieš serbų engimą ir etninį valymą. Dalis problemos glūdėjo tame, jog BUSP galėjo būti panaudota tam, kad kuriai nors valstybei narei būtų užkirstas kelias panaudoti karinę jėgą, jei būtų pažeidžiama bendra ES politika, tačiau ji negalėjo priversti susitarti dėl bendros karinės strategijos ir liepti panaudoti jėgą. Galiausiai ES atsidūrė keblioje padėtyje, pirmiausia liepusi JAV laikytis atokiau nuo Europos „daržo", o vėliau pasikliovė JAV, kad šios priverstų abi konfliktuojančias puses susėsti mažame JAV Vidurio Vakarų miestelyje ir derėtis dėl taikos sutarties. Tačiau ES suvaidino svarbų vaidmenį užtikrinant taikų Slovėnijos atsiskyrimą nuo Jugoslavijos ir itin daug prisidėjo prie galutinio taikos įvedimo Bosnijoje (Oweno planas).

Dar ryškesnis ES galimybių ribotumo pavyzdys iškilo 2002–2004 m. Irako krizės metu. Po 2001 m. rugsėjo 11 d. įvykių ES valstybės narės žengė precedento neturintį žingsnį, deklaruodamos savo solidarumą su JAV, darydamos nuorodą į NATO chartijos straipsnį dėl savigynos: kitais žodžiais tariant, jos deklaravo, kad JAV užpuolimas yra ir Europos užpuolimas. Tačiau bendros Europos pozicijos vaizdavimas išliko tik JAV vadovaujamos karinės puolimo operacijos, siekiant nuversti Talibano režimą Afganistane, metu, ir šis vieningas frontas sužlugo, kai Busho administracija nukreipė savo dėmesį į režimo pakeitimą Irake ir ketino imtis karinės jėgos, kad nuverstų Saddamą Husseiną. Vienoje pusėje – Jungtinė Karalystė, Ispanija, Italija Lenkija, Portugalija ir Danija buvo pasirengusios paremti JAV karinius veiksmus, net be visiško JT pritarimo. Kitoje pusėje – Prancūzija, Vokietija ir Belgija, kurias Donaldas Rumsfeldas liūdnai pagarsėjusiai apibūdino kaip „Senąją Europą", tvirtino, kad siūlomas karas yra nelegalus pagal tarptautinę teisę.

Po greito Irako užėmimo ir vėlesnio Saddamo Husseino suėmimo atrodė, kad „plėšrūnai" yra nubausti. Tačiau apie 2004 m., kai Irakas pasinėrė į chaosą, o JAV rodėsi nenorinti perduoti vadovavimo Irako stabilizavimui ir valdymui Jungtinėms Tautoms, JAV remianti koalicija ėmė byrėti, nes visuomenė smarkiai prieštaravo karinei okupacijai ir Busho administracijos politikai. Aiškiausias to pavyzdys buvo dramatiškas dešiniojo sparno Ispanijos vyriausybės pralaimėjimas rinkimuose 2004 m. kovą, tiesiog po kelių dienų po Al-Qaedos teroristų galingo bombų susprogdinimo Madride. Be to, silpnėjo ir Jungtinės Karalystės bei Italijos vyriausybių parama Bushui, kadangi jos baiminosi, kad būsimuose rinkimuose visgi bus nubaustos savo rinkėjų.

Esminė problema, su kuria ES susidūrė išorinės politikos ir saugumo santykių srityje, yra Christopherio Hillo (1988) vadinamoji „spraga tarp galimybių ir lūkesčių". Viena vertus, ES visuomenės bei ES partneriai (būtent Jungtinės Valstijos) reikalauja, kad ES aktyviau veiktų tarptautiniuose reikaluose – kaip regioninių konfliktų taikintoja, kaip trečiasis asmuo ir tarpininkė pasauliniuose konfliktuose, kaip Šiaurės ir Pietų bendradarbiavimo skatintoja ir kaip bendra pasaulinės ekonomikos kontrolierė. Daugelyje šių sričių ES yra laikoma „panacėja, riba tarp Kalėdų senelio ir septintosios kavalerijos" (ibid., p. 322). Kita vertus, ES stinga institucinių išteklių ar politinio teisėtumo, kad galėtų prisiimti šiuos vaidmenis. Mastrichto ir Amsterdamo sutartimis numatytos reformos galėjo sumažinti institucinius suvaržymus imtis bendrų veiksmų, tačiau ES valstybių narių konkuruojantys istoriniai ir politiniai interesai neleido apibrėžti bendro Europos saugumo identiteto ir susilpnino galimybę remiantis šiuo įdentitetu veikti kaip vieningas frontas.

Tačiau ne vien ES yra spraga tarp galimybių ir lūkesčių. Vadovavimas užsienio politikai ir jos įgyvendinimas šiomis dienomis yra daug sudėtingesnis, nei dviejų polių pasaulyje, gyvavusiame nuo XX a. šeštojo iki devintojo dešimtmečio. Be kompleksinės pasaulinės galių pusiausvyros ir saugumo struktūros ir su pasaulinio terorizmo sukelta nauja grėsme saugumui, politikos tikslus tampa sunkiau apibrėžti, o politinių veiksmų rezultatą – sunkiau numatyti. Pavyzdžiui, netgi JAV yra atotrūkis tarp jos, kaip išskirtinės karinės supervalstybės karinių galimybių ir šios „grėsmingos galios" panaudojimo siekiant svarbių JAV užsienio politikos tikslų, tokių kaip demokratijos diegimas Vidurio Rytuose ir stabilios bei demokratinės Irako valstybės kūrimas.

ES užsienio politikų aiškinimas

Tarp daugybės klausimų, kylančių iš šios ES užsienio politikų apžvalgos, išsiskiria keletas:

- Kodėl ES sėkmingiau įgyvendino bendras ekonomines politikas nei bendras užsienio ir saugumo politikas?
- Kodėl ES vykdė palyginti liberalią pasaulinę ekonominę politiką, nepaisydama spaudimo dėl „Europos tvirtovės" ir dėl jos reiškiamų nuogąstavimų?
- Kodėl ES sugebėjo priimti ir įgyvendinti bendras užsienio ir gynybos politikas vienais klausimais, o kitais — nesugebėjo?

Daugybė literatūros apie ES išorinius santykius pateikia keturis pagrindinius šių klausimų aspektus: (1) pasaulinių ekonominių ir geopolitinių santykių svarba lemia ES darbotvarkę ir priimamus sprendimus; (2) Europos nacionalinių valstybių geopolitinių interesų dominavimas ir nesutaikomumas; (3) vidinių ekonominių interesų vaidmuo Europos Sąjungoje; bei (4) institucinių taisyklių įtaka ES užsienio politikos pasekmėms.

Globalinė ekonominė ir geopolitinė (tarpusavio) priklausomybė

Europa labiau reaguoja į pasaulinius ekonominius ir geopolitinius įvykius nei juos formuoja. Nuo ES valios nepriklausoma pasaulinė raida nulemia ES pasaulinės politikos darbotvarkę ir tvarkaraštį bei galimus variantus, kuriais gali pasinaudoti ES politikos kūrėjai. Pavyzdžiui, pastaraisiais dešimtmečiais ES buvo priversta sureaguoti į du galingus išorinius pokyčius: ekonominę globalizaciją ir šaltojo karo pabaigą.

Atsižvelgiant į ekonominę globalizaciją, nuo XX a. aštuntojo dešimtmečio vidurio smarkiai augo tarptautinė prekyba ir kapitalo judėjimas. Pirma, pažangių pramoninių šalių importo apimtys, išreiškus procentais nuo BVP, kuris tarp 1880 ir 1972 metų stabiliai laikėsi ties 10–16 procentų riba, nuo 1973 iki 1987 metų išaugo iki beveik 22 procentų (McKeown, 1991, p. 158). Be to, kadangi vidinė paklausa per metus išaugdavo apytikriai 2 procentais, metinis tarptautinės prekybos augimas siekė beveik 5 procentus. Kitais žodžiais tariant, tarp XX a. aštuntojo ir paskutinio dešimtmečių prekyba augo maždaug 66 procentais greičiau nei vidinė paklau-

sa. Antra, tarpvalstybinio kapitalo judėjimo srautai augo greičiau nei vidinė paklausa kapitalui. Pavyzdžiui, tarptautiniai kapitalo srautai į pažangias pramonines valstybes išaugo nuo metinio vidurkio 99 milijardų JAV dolerių 1975–1977 metais iki 463 milijardų JAV dolerių 1985–1989 (Turner, 1991, p. 23). Be to, bendras grynasis skolinimasis pasaulinėse rinkose išaugo nuo 100 milijardų JAV dolerių per metus XX a. aštuntojo dešimtmečio pabaigoje iki 342 milijardų JAV dolerių per metus 1990 metais, ir prekyba užsienio valiuta išaugo daugiau nei keturis kartus nuo 1982 metų iki 1992 ir siekė 1000 milijardų JAV dolerių per dieną, arba 40 kartų daugiau nei vidutinė pasaulinės prekybos apimtis per dieną.

Ši ekonominė globalizacija daro dvejopą įtaką (Milner ir Keohane, 1996; Garrett ir Lange, 1996). Pirma, globalizacija lengvina prekių, paslaugų ir kapitalo kainų supanašėjimo procesą. Tai skatina ES reformuoti savo vidaus politikas, kad būtų įmanoma suartėti su jų pasauliniais konkurentais. Antra, globalizacija vienoms vietinėms interesų grupėms atneša naudos, o kitoms sukuria nepalankias sąlygas; tai reiškia, kad finansines paslaugas teikiančios firmos, importo firmos ir įmonės, gaminančios pasaulio rinkoms, naudojasi globalizacijos teikiamais pranašumais vietos rinkai prekes gaminančių bendrovių sąskaita (Frieden, 1991; Frieden ir Rogowski, 1996). Kadangi auga prekybos ir kapitalo srautai, organizuotos interesų grupės vis stipriau veikia politikus, kad šie priimtų laisvą prekybą skatinančias politines priemones. Pavyzdžiui, GATT derybų Urugvajaus raunde prekybos liberalizavimo susiejimas su BŽŪP reforma reiškė, kad ES valstybės, pasisakančios už laisvą prekybą, ir vietinės ekonominės interesų grupės teigė, kad BŽŪP reforma yra vienas iš būdų didesnei prekybos liberalizacijai skatinti (žr. Devuyst, 1995; Patterson, 1997; Meunier, 1998; Hennis, 2001; Landau, 2001; taip pat žr. 9 skyrių). Panašiai pasaulio prekybos liberalizavimas reiškė, kad naujas AKR–ES Partnerystės susitarimas turėjo būti grindžiamas laisva prekyba, o ne preferencine prekyba (Forwood, 2001).

Berlyno sienos nuvertimas, demokratinės revoliucijos Vidurio ir Rytų Europoje bei Sovietų Sąjungos ir jos imperijos žlugimas irgi formavo naują strateginę aplinką Vakarų Europai (Knudsen, 1994; Sperling ir Kirchner, 1997). ES valstybės narės buvo priverstos imtis skubių priemonių spręsdamos tarpusavyje susijusias saugumo, politines ir ekonomines problemas, kurios anksčiau nebuvo įtrauktos į ES darbotvarkę. Iš jų galima būtų paminėti šias: kaip inkorporuoti susivienijusią Vokietiją į Vakarų aljansą, kaip stabilizuoti demokratiją ir laisvąją rinką naujai susiformavu-

siose demokratijose Vidurio ir Rytų Europoje, kaip įtraukti šias valstybes į platesnius „Europos namus" nesukeliant priešiškos reakcijos Rusijoje bei kaip spręsti potencialiai didžiulės ekonominių emigrantų bangos problemą (Smith, 1996; Heiberg, 1998).

Šaltojo karo pabaiga metė naujų globalių politinių ir saugumo iššūkių, kuriuos ankstesnės galios pusiausvyros santykiai buvo užgožę. Indija ir Pakistanas buvo įtraukti į valstybių, kurios turi branduolinį ginklą prieštaraujant tarptautinių branduolinių ginklų sutarčių nuostatoms, sąrašą, ir tam tikras skaičius kitų „nenaudėlių valstybių", pavyzdžiui, Iranas ir Šiaurės Korėja, atrodė, ketina vystyti branduolines pajėgas. Be to, atsirado naujas pasaulinio terorizmo vaiduoklis Islamo fundamentalizmo vardu, kuris rėmėsi Al-Qaedos tinklu ir asmeniniu Osamos bin Ladeno kultu. Teroristinių išpuolių skaičius, taikiniais pasirenkant Vakarų šalis, dramatiškai išaugo nuo XX a. paskutinio dešimtmečio vidurio, o Niujorko ir Vašingtono atakavimas 2001 m. rugsėjo 11 d. rimtai pademonstravo Vakarų demokratinių valstybių pažeidžiamumą gerai koordinuojamų ir finansuojamų teroristų, kurie pasiryžę paaukoti savo gyvybes dėl bendro reikalo, išpuoliams. Tiek musulmoniškajame pasaulyje, tiek Vakaruose stiprėjanti „civilizacijų susidūrimo" nuostata atnešė problemų daugeliui Europos visuomenių. Pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje, Prancūzijoje ir Ispanijoje yra didelės ir augančios musulmonų bendruomenės, tarp kurių yra asmenų, remiančių arba simpatizuojančių antivakarietiškiems judėjimams Vidurio Rytuose. Todėl ryšys tarp išorės ir vidaus saugumo reikalų dabar yra daug artimesnis nei buvo kada nors šaltojo karo metais.

Kitais žodžiais tariant, ES užsienio politikos iš esmės yra reaguojančios, o ne veikiančios iš anksto: duodančios atsaką į globalius įvykius, o ne juos kuriančios. Ypač tai akivaizdu palyginus su JAV pozicija, kai ES nuolat yra priversta sekti paskui kiekvienos, kad ir kokia ji tuo metu būtų, administracijos Vašingtone pavadį. Pavyzdžiui, plėtodama politiką Vidurio ir Rytų Europos atžvilgiu, ES turėjo atsižvelgti į tai, kokį kiekį savo kariuomenės JAV atitrauks iš Europos, ar JAV Kongresas laikysis izoliacionizmo politikos, ir kaip greitai JAV administracija pageidaus praplėsti NATO į rytus (Ullrich, 1998). Netgi derybose dėl Mastrichto ir Amsterdamo sutarčių pasirašymo JAV vyriausybė suvaidino lemiamą vaidmenį nustatant siūlomų taisyklių bendradarbiavimo gynybos srityje pobūdį (van Staden, 1994; Duke, 1996).

Nesutaikomi nacionalinio saugumo identitetai ir interesai

Tačiau ne visi klausimai skirtingoms valstybėms yra vienodai politiškai svarbūs bei jautrūs. Kaip jau buvo aptarta ankstesniame skyriuje, Hoffmannas (1966) išskiria dvi problemų rūšis: „aukštąją politiką", kuri sprendžia nacionalinės valstybės fundamentalius apibrėžtumo, identiteto, saugumo ir savarankiškumo klausimus; bei „žemąją politiką", kurios sprendžiami klausimai nekelia tokios grėsmės nacionalinės valstybės gyvybingumui, kaip Europos ekonominė integracija bei ES reguliavimo politikos. Kadangi nacionalinio identiteto ir saugumo koncepcijoje užsienio ir saugumo politikos užima ypatingą padėtį, ES valstybės narės mažiau norėjo pritarti viršnacionaliniam sprendimų priėmimui šioje srityje, nei politiškai mažiau jautrioje užsienio ekonominės ir prekybos politikos srityje.

Todėl ES bendros užsienio ir gynybos politikos raidos istorija – tai kovos tarp nacionalinių valstybių skirtingų aiškinimų, kokiais būdais geriausiai ginti jų saugumą, istorija (Pfetsch, 1994; Hill, 1996). Vakarų Europos nacionalinė valstybė išsaugo suverenitetą sprendžiant užsienio politikos klausimus, taigi vietoje to, kad ES kurtų savo autonominį identitetą ir stiprintų galią pasaulinėje arenoje, ji paprasčiausiai yra priemonė, kuria valstybės narės siekia tų savo užsienio politikos tikslų, kurie sutampa su kitų narių tikslais. Kuomet valstybių interesai nesutampa, ES tampa neveiksni ir valstybės narės savarankiškai siekia savo interesų. Šiuo požiūriu BUSP institucinė struktūra yra dažniausiai netinkama (Stavridis, 1997). Svarbiausia yra valstybių narių politinis įsipareigojimas, kurio negalima įgyti vien priėmus efektyvesnes sprendimų priėmimo procedūras. ES lieka tik tikėtis, kad atskirų valstybių saugumo interesai galiausiai sutaps ir kad šį procesą palengvins nuolatinės derybos dėl BUSP ir politikos koordinavimas per tinklus bei institucijas, tokias kaip Politikos padalinys ir Karinio personalo padalinys. Tačiau realistų nuomone, tai mažai tikėtina, kadangi saugumo interesai turi tendenciją ilgainiui nekisti.

Be to, yra pagrindo teigti, kad valstybių narių saugumo identitetai užsienio politikos srityje nulemia ir ES pasaulinę ekonominę politiką. Valstybės narės pritaria viršnacionalinėms institucijoms ir bendroms politikoms užsienio ekonominių reikalų srityje, kadangi jos turi tam tikrų bendrų ekonominių interesų. Tačiau ten, kur saugumo interesai išsiskiria, užsienio prekybos politikos prioritetai irgi yra skirtingi. Pavyzdžiui, valstybės, pasisakančios už nepriklausomą Europos gynybos potencialą, prieštarauja Europos ekonomikos priklausomumui nuo transatlantinės prekybos. Ir at-

virkščiai: transatlantinę gynybos bendruomenę remiančios valstybės aktyviausiai palaikė bandymus įtraukti ES ekonomiką į platesnę transatlantinę ekonominę bendruomenę. Kitais žodžiais tariant, iš laisvos prekybos ir protekcionizmo priešpriešos tarp valstybių narių dėl prekybos politikos išplaukia atlantistų ir europeistų priešprieša dėl saugumo politikos.

Tačiau įvairiomis priemonėmis grindžiamas nacionalinių interesų siekis gali būti glaudžiai susijęs su viršnacionalinių sprendimo priėmimo būdų užsienio politikos klausimais įtvirtinimu. Pavyzdžiui, krizių valdymo atveju valstybės narės norėjo pritarti kvalifikuotos daugumos balsavimui, kadangi šioje srityje poreikis pasiekti greitą sprendimą buvo svarbesnis, nei nacionalinio suvereniteto saugojimas (Wagner, 2003). Labiau apibendrinus, troškimas išsaugoti nacionalinį suverenitetą skiriasi tarp valstybių narių. Tradiciškai silpnesnės šalys paprastai jaučia, kad jų nacionaliniai interesai gali sustiprėti dalyvaujant Europos lygmens sprendimų priėmime ir deleguojant tam tikras galias ES. Todėl „turėdamos lygias teises, silpnesnių valstybių vyriausybės yra labiau linkusios remti viršnacionalines BUSP institucijas, nei stipresnių valstybių vyriausybės" (Koenig-Archibugi, 2004b, p. 167). Jungtinė Karalystė ir Prancūzija tradiciškai labiausiai siekia išlaikyti tarpvyriausybinį užsienio politikos sprendimų priėmimo būdą. Kai kurios iš didesnių šalių yra linkusios ginčytinų klausimų sprendimą perduoti Europos lygmeniui, kad paskatintų tokius politikos rezultatus, kuriuos būtų sudėtinga pasiekti valstybės vidaus politikoje. Ypač pabrėžtina, kad didžiųjų valstybių koalicinių vyriausybių sistemų atstovai (Vokietija ir Italija) yra labiau linkę remti viršnacionalinį sprendimų užsienio politikos klausimais priėmimo būdą, nei didžiųjų valstybių vyriausybių sistemų su viena dominuojančia partija atstovai (Jungtinė Karalystė, Prancūzija, Ispanija) (Koenig-Archibugi, 2004a).

Nepaisant to, yra duomenų, kad valstybių narių užsienio politikos prioritetai ir tikslai pasikeitė dėl jų dalyvavimo Europos lygmens užsienio ir saugumo politikos formavime (Glarbo, 1999; Smith, 2000; Manners ir Whitman, 2003; Smith, 2003; Tonra, 2003). Karena Smith (2003, p. 197–198) aiškina:

> Kai jau valstybės narės susitaria, jog ES turėtų siekti tam tikrų tikslų, jos įsitraukia į procesą, kuriam vykstant jų pradiniai prioritetai yra performuluojami, ir jos privalo siekti kompromisų dėl to, kaip šių tikslų bus siekiama.... Deklaracijos ir pareiškimai sukuria lūkesčius, kaip ES elgsis ... ir tampa sudėtingiau atsitraukti atgal nuo retorinių įsipareigojimų siekti užsibrėžtų tikslų. Be to, taip šio proceso eigoje ES tarptautinis identitetas kartais neužtikrintai, bet po truputį įgyja tvirtesnį pagrindą.

Šių minčių vienu iš pavyzdžių yra ES politikos Vidurio ir Rytų Europos atžvilgiu raida ir sprendimas 10 naujų valstybių leisti vienu metu įstoti į ES – vadinamasis „didžiojo sprogimo požiūris" (Fierke ir Wiener, 1999; Schimmelfennig, 2001, 2002, 2003, Sjursen, 2002; K. Smith, 2004, p. 184–206). XX a. paskutinio dešimtmečio viduryje tuo metu ES priklausiusios valstybės narės turėjo skirtingus požiūrius dėl plėtros. Pavyzdžiui, daugelis grynųjų pajamų iš ES biudžeto gavėjų bijojo prarasti savo subsidijas, o Vokietija pasisakė už ribotą plėtrą, Jungtinė Karalystė ir Skandinavijos šalys – už greitesnę plėtrą ir didesnį naujų narių skaičių. Jungtinė Karalystė akcentavo būsimų valstybių narių rinkos pasirengimą, o Prancūzija ir Vokietija pabrėžė politinio įsipareigojimo Europos integracijai tarp būsimų narių poreikį. Nepaisant to, po laipsniško proceso formuojant politiką, vedant derybas ir Komisijai nustatant darbotvarkę, 1999 metų pabaigoje visų 15 valstybių narių vyriausybės palaikė didžiojo sprogimo požiūrį, neatsižvelgdamos į daugumos rinkėjų nepritarimą plėtrai kai kuriose valstybėse narėse, įskaitant Prancūziją ir Vokietiją.

Vidaus ekonominiai interesai: ES vyriausybės ir multinacionalinės įmonės

Tačiau liberalų požiūriu, politikos prioritetų pasirinkimas nulemiamas priešinga kryptimi: saugumo interesai kyla iš ekonominių interesų. Šiuos interesus galima apibrėžti nacionaliniame lygmenyje, kai vyriausybės nustato savo prioritetus, siekdamos patenkinti savo vidutinį rinkėją arba galingiausias vidaus ekonomines interesų grupes (Rogowski, 1990). Kita vertus, interesus galima apibrėžti ir aiškinti Europos lygmenyje per privačius ekonomikos veikėjus, kuriems nėra būdingas konkretus nacionalinis lojalumas, pavyzdžiui, multinacionalinės korporacijos ir sektorinės asociacijos (Junne, 1994). Bet kuriuo atveju ES pasaulinė politika keičiasi keičiantis galių pusiausvyrai tarp vidaus ekonominiams interesams atstovaujančiųjų veikėjų arba pastariesiems pakeitus savo prioritetus dėl vykstančių išorinių pokyčių, tokių kaip globalizacija ir naujų rinkų atsiradimas (pavyzdžiui, Vidurio ir Rytų Europoje bei Viduržemio jūros regione).

Ekonominiai interesai atlieka gyvybiškai svarbų vaidmenį ES išorinės ekonominės politikos formavimo procese (Ugar, 1998; Hofhansel, 1999). Pavyzdžiui, multinacionalinės korporacijos ne tik iš ES valstybių narių, bet ir iš Europos valstybių, nepriklausančių ES (pvz., Švedija), labai daug

prisidėjo formuojant ES darbotvarkę GATT derybų Urugvajaus raunde. Europos pramonininkų apvalusis stalas ir Amerikos prekybos rūmų ES komitetas vykdė stambias kampanijas, kad įtikintų prieš laisvąją prekybą nusiteikusias ES vyriausybes remti prekybos liberalizavimą ir pateikė Komisijai argumentų, kaip sustiprinti savo poziciją Tarybos derybose. Analogiškai Europos ir Amerikos multinacionalinių korporacijų grupė įkūrė Transatlantinį verslo dialogą (TABD) 1994 metais, kurio tikslas – agituoti už transatlantinės laisvosios prekybos plėtrą. Daugybėje susitikimų TABD parengė detalius pasiūlymus dėl abipusio standartų pripažinimo daugelyje produktų sričių. Vėliau Komisija ir JAV vyriausybė priėmė beveik visus šiuos pasiūlymus.

Ekonominiai interesai yra itin svarbūs ES išorinės politinės ir saugumo politikų aiškinime (plg. Praet, 1987). Pavyzdžiui, Vokietijos verslo įmonės buvo didžiausi investuotojai Vidurio ir Rytų Europos šalyse žlugus komunizmui, todėl Vokietija buvo tiek ekonomiškai, tiek strategiškai suinteresuota skatinti stabilių rinkų formavimąsi jos kaimynystėje. Šiuo atveju ekonominiai interesai žengė koja kojon su saugumo interesais. Tačiau kitose situacijose kolektyvinis ekonominis interesas laimėjo prieš saugumo nuogąstavimus. Pavyzdžiui, būtinybė apginti GATT ir PPO patikimumą verčia Prancūzijos ir Jungtinės Karalystės vyriausybes peržiūrėti ir reformuoti istorinius santykius su jų buvusiomis kolonijomis, santykiai su kuriomis buvo palaikomi dėl saugumo ir karinių sumetimų. Administraciniai elitai gali pasisakyti prieš bet kokią suvokiamą grėsmę nacionaliniam identitetui ir saugumo interesams, tačiau vidaus ekonominėms grupėms labiau rūpi jų asmeninė materialinė gerovė nei šie nuogąstavimai, o vyriausybės galiausiai atsako prieš vidutinį rinkėją. Taigi, liberalų nuomone, jei valstybė privalo pasirinkti tarp laisvosios prekybos ir saugumo intereso apsaugos, ir jei didžioji dauguma rinkėjų dirba pasaulio mastu konkurencingose pramonės šakose, vyriausybė pasirinks laisvąją prekybą.

Beveik tiesiogiai priešingai pretenzijoms nustatyti saugumo interesus, šiuo požiūriu vieningos rinkos išorinės ekonominės pasekmės ir ES suinteresuotumas skatinti pasaulinę prekybą yra pagrindiniai veiksniai pasirenkant institucinės integracijos tempą ir politinių rezultatų pobūdį užsienio ir saugumo politikos srityje. Iš dalies taip yra todėl, kad prekybos politika yra tvarkoma pirmajame ramstyje, Komisijoje paskirstant kompetencijas tarp regionų, bei prekybos ministrų darbotvarkėje, pavyzdžiui, susijusioje su ES ir JAV santykiais, ES ir Azijos santykiais bei ES ir Viduržemio jūros regiono santykiais. Kai išoriniai ekonominiai klausimai už-

kliudo politinius ir saugumo nuogąstavimus, jie perduodami užsienio reikalų ministrams. Tačiau tai verčia vyriausybes daugelio politinių ir saugumo klausimų sprendimui naudotis darbotvarke ir tvarkaraščiu, kurį nustato ES bendrosios rinkos ir išorinės ekonominės politikos darbotvarkė.

Institucinės taisyklės: sprendimų priėmimo procedūros ir Komisijos darbotvarkės nustatymas

Paskutinis argumentas dėl šio požiūrio yra tas, kad ES pasaulinės politikos yra nulemiamos institucinio konteksto ES lygmenyje. Prieštaraudami skeptiškai realistų nuomonei, liberalai institucionalistai tvirtina, kad viršnacionalinė institucinė struktūra trimis būdais formuoja ES pasaulinę politiką: (1) per viršnacionalinį veikėją (Komisiją), turinčią konkrečias darbotvarkės nustatymo galias ir nusistovėjusį interesą remti politinę integraciją bei kolektyvinės ES politikos rezultatus; (2) per prekybinės politikos formavimo institucinę struktūrą, kuri varžo prieš laisvąją prekybą nusistačiusių valstybių galimybę blokuoti liberalios politikos rezultatus; ir (3) per sprendimų priėmimo taisykles ir institucines normas BUSP srityje, kurios rėmė politikos raidą nepaisant konfliktuojančių saugumo interesų.

Pirma, Komisija ES pasaulinių politikų srityje turi ypatingus politikos prioritetus (Smith, 1997a; Nugent ir Saurugger, 2002). Viena vertus, Komisija turi institucinių interesų: tolesnė ekonominė ir politinė integracija reformuojant sutartis ir taisykles, kurios suteikia jai reikšmingą darbotvarkės nustatymo galią ir politinę veiksmų laisvę (žr. 2 skyrių). Kita vertus, Komisija turi politinių prioritetų: Komisijos narių kolegijos dauguma yra linkusi remti laisvąją prekybą, tačiau Komisija palaiko ir ES, kad ši vaidintų didesnį (intervencionistinį) vaidmenį pasaulinės politikos ir ekonomikos reikaluose.

Kuriant ES prekybos politiką, Komisija maksimaliai išnaudoja savo darbotvarkės nustatymo ir politikos įgyvendinimo galias. Komisija sėkmingai palaikė daugiašalius ir dvišalius laisvosios prekybos susitarimus, nukreiptus prieš privilegijų svarbioms valstybėms narėms suteikimą (būtent, Prancūzijai), bei sugebėjo įtraukti naujus klausimus į darbotvarkę, tokius kaip abipusio pripažinimo sutartys su JAV bei ES ir Azijos aukščiausiojo lygio susitikimų skatinimas. Kai kuriais atžvilgiais Komisija sėkmingai perėmė ES išorinės prekybos politikos valdymą (Bilal, 1998).

Tačiau tai sukėlė neigiamą valstybių narių reakciją. Pripažindamos Komisijos galimybes formuoti prekybos politikos rezultatus, derybų dėl Ams-

terdamo sutarties metu valstybės narės atsisakė pritarti Komisijos prašymui Komisijai deleguoti derybų įgaliojimus „naujais prekybos klausimais" dėl paslaugų ir intelektinės nuosavybės, vietoj to pasirinkdamos leisti Tarybai nuspręsti (vieningai), ar deleguoti ir kada deleguoti šiuos įgaliojimus (Meunier ir Nicolaïdis, 1999).

Užsienio ir saugumo politikos formavime Komisija neturi tokių darbotvarkės nustatymo galių kaip prekybos politikos srityje. Nepaisant to, Komisija sugebėjo paveikti politikos rezultatus per neformalų darbotvarkės nustatymą kaip, pavyzdžiui, politinių idėjų generavimą (Nuttall, 1997). Komisija taip pat pasinaudojo savo galiomis išorinės prekybos politikos srityje, akivaizdžiai palaikydama politinius tikslus, pavyzdžiui, plėtoti ES politiką į Vidužemio jūros regioną (Piening, 1997; Gomez, 1998). Komisijos politinio aktyvumo potencialas tokioje jautrioje politikos srityje yra viena iš pagrindinių priežasčių, kodėl valstybių narių vyriausybės prieštaravo visų darbotvarkės nustatymo galių delegavimui Komisijai (Nuttall, 1996).

Antra, išorinių ekonominių politikų srityje Hansonas (1998, p. 81) teigia, „kad [ES] prekybos politikos liberalizavimas daugiausiai buvo nulemtas pokyčių, įvykusių prekybos politikos kūrimo instituciniame kontekste" (plg. Ugar, 1998; Young, 2000). Deleguodamos prekybos politikos formavimo galias ES lygmeniui, o Komisijai – derybų dėl prekybos politikos įgaliojimus, valstybės narės sąmoningai pasirinko apriboti joms įmanomų politikos pasirinkimų aibę ir faktiškai nustatė liberalios prekybos politikos kryptį (Nicolaïdis, 1995; Meunier ir Nicolaïdis, 1999). Su visu tuo susijusios prekybos politikos susitarimų tvirtinimo taisyklės apsunkina protekcionistinėms valstybėms tarptautinių susitarimų, dėl kurių susiderėjo Komisija, atmetimą. Kadangi Komisija gali Tarybai pateikti pasiūlymą, kurį Taryba gali tik priimti arba atmesti, bet negali keisti, vienintelis pasirinkimas valstybėms narėms yra arba pritarti siūlymų paketui, arba vetuoti tarptautinį susitarimą, dėl kurio buvo ilgai derėtasi (ir kurio atmetimui reikalaujama vieningumo). Susidūrusios su šiuo pasirinkimu, netgi labiausiai protekcionistinės valstybės narės yra priverstos priimti pasaulinės laisvosios prekybos sandorius, dėl kurių valstybių narių vardu derėjosi Komisija (plg. Jupille, 1999; Meunier, 2000).

Trečia, sprendimų užsienio ir saugumo politikos srityje priėmimo procedūra skatino politikos konvergenciją ir bendrą sutarimą bei draudė konkurenciją ir nuokrypį. Pavyzdžiui, Bulmeris (1991) teigia, kad netgi ribota Europos politinio bendradarbiavimo institucinė struktūra tarp valstybių

narių sukūrė santykius, artimus „kooperatyviniam federalizmui", kai valstybės narės pripažįsta, jog užsienio politikos formavimas turėtų būti „pasidalijamas" tarp Europos ir nacionalinių lygių. Panašiai naujos institucinės struktūros, skirtos BUSP, sukūrimas iš karto lėmė keletą politinių pokyčių, tokių kaip išaugusį skaičių sutartų bendrųjų pozicijų, naujos bendro veiksmo politinės priemonės panaudojimą, ir BUSP klausimų įtraukimą į bendrąjį ES tvarkaraštį (Kameron, 1998). Iš tiesų Michaelas E. Smithas (1998, p. 332) teigia, kad ES užsienio politikos raida rodo, jog „tarpvyriausybines sistemas vis dar gali pakeisti taisyklės, kurios yra galingesnės nei jas vertina analitikai, ir kad jų kūrimui bei stiprinimui nebūtinai reikalingas ETT ar Komisija." Be to, kai valstybės narės įsitikino, jog viršnacionalinis sprendimų priėmimo būdas – toks kaip kvalifikuota balsų dauguma arba Komisijos darbotvarkės nustatymas – nekėlė didelės grėsmės nacionaliniam saugumui, jos pageidavo įtvirtini šių taisyklių plėtojimą Amsterdamo sutartyje (M. E. Smith, 2004a, 2004b).

Išvada: „švelni supergalia"

ES gali tapti pagrindine jėga, formuojančia pasaulio įvykius. Tačiau ES šį potencialią ekonominėje srityje išnaudojo geriau nei politinėje ir saugumo sferose. ES yra didžiausia pasaulio prekiautoja ir bendros prekybos politikos dėka pasinaudojo savo galia pasaulinei laisvajai prekybai skatinti. Vieninga rinka buvo atverta pasauliui dėl daugybės prekybos susitarimų su beveik kiekvienu pasaulio regionu. Tuo labiau ES suvaidino esminį vaidmenį Pasaulio prekybos organizacijoje ir rėmė bei gynė jos teisėtumą.

Tačiau ES sunkiau sekėsi laikytis vieningos ir nuoseklios pozicijos pasaulio politiniais ir saugumo klausimais. Valstybių narių vyriausybės pamažu stiprino ES institucinį potencialą, kad būtų galima susitarti ir vykdyti užsienio politikos veiksmus, ir tai palengvino kolektyvinių interesų apibrėžimą, politinių kompromisų priėmimą, nacionalinių veiksmų, kurie galėtų kenkti bendrai politikai, prevenciją ir nuoseklų šių požiūrių pristatymą išoriniam pasauliui. Nors ES ėmėsi veiksmų daugybės nejautrių klausimų srityse, tokių kaip politinė ir ekonominė parama naujoms demokratijoms Vidurio ir Rytų Europoje, tačiau ji nesugebėjo veikti nuosekliai ir ryžtingai, kai patyrė esminių iššūkių ES saugumui, kaip tai parodė ES reakcija į buvusioje Jugoslavijoje vykusį konfliktą ir nepavykęs susitarimas dėl bendros pozicijos Irako krizės metu.

Kodėl egzistuoja ši dichotomija? Atsakymas glūdi tarptautinių santykių liberalizmo, realizmo ir konstruktyvizmo teorijų mišinyje. Liberalizmo teorija aiškina ES pasaulinę ekonominę politiką. Šioje srityje politikos varomoji jėga yra ekonominiai, o ne saugumo interesai. Būdama didžiausia pasaulio prekiautoja, pasaulinė laisvoji prekyba yra ES ekonominis interesas, nors laisvosios prekybos pažanga yra pasiekiama iš dalies dėka multinacionalinių įmonių, labiau sugebančių susiburti ES lygmenyje nei prekių ir paslaugų vidaus rinkoms gamintojai, organizacinės galios. Viršnacionalinės institucijos irgi buvo svarbios šiame procese. Komisija turėjo institucinės iniciatyvos teisę, ir tai leido palaikyti pasaulines laisvosios prekybos institucijas, didino jos derybinį mandatą ir politikos nepriklausomumą nuo valstybių narių vyriausybių.

Tačiau realizmo teorija padeda geriau paaiškinti ES užsienio ir saugumo politikas. Valstybių narių saugumo interesų gilios istorinės ir kultūrinės šaknys silpnino ES galimybes apibrėžti ir kurti bendrą Europos užsienio politiką. Be to, Pineris Tankas (1998) teigė, kad ekonominės nepriklausomybės praradimas dėl ekonominės integracijos ir bendros prekybos politikos stiprino valstybių narių pasiryžimą ginti savo suverenitetą su užsienio ir saugumo politikų pagalba. Todėl viršnacionalinių ir tarpvyriausybinių sprendimų priėmimo derinys, kuris buvo numatytas Mastrichto ir Amsterdamo sutartyse, sudaro sąlygas priimti bendras politikas, tačiau vien šių taisyklių nepakanka, kad būtų imtasi ryžtingų veiksmų.

Galiausiai konstruktyvizmo teorija padeda paaiškinti, kodėl netgi tada, kai valstybių narių nuomonės smarkiai išsiskiria esminiais klausimais, jos stengiasi suderinti savo nacionalinius interesus su kolektyviniais visos ES interesais. Pavyzdžiui, įpusėjus Irako krizei, kova tarp Prancūzijos–Vokietijos ašies ir Jungtinės Karalystės–Ispanijos–Italijos ašies vyko prie apvalaus stalo daugybėje užsienio reikalų ministrų ir Europos vadovų tarybos susitikimų, kuriuose abi pusės tvirtino, kad jų pozicija yra tinkamiausia visos Europos ilgojo laikotarpio interesams (Hill, 2004).

Apskritai turint omenyje gilų Europos nacionalinių valstybių istorinį paveldą neįtikėtina yra tai, kad jos iš viso sutiko vykdyti bendrą užsienio politiką, mat tam realistai prieštaravo savo prognozėmis. Be to, jei liberalai ir konstruktyvistai yra teisūs, naujoje realybėje – pasibaigus šaltajam karui – „švelni galia", kurią ES taiko per prekybos, pagalbos, žmogaus teisių, krizių valdymo ir taikos palaikymo politikas, gali pasirodyti esanti tiesiog tiek pat įtakinga formuojant ES valstybių narių prioritetus ir pasaulio likimą, kiek ir labiau akivaizdi „tvirta" karinė JAV galia (Moravcsik, 2002b).

13 SKYRIUS

IŠVADA: EUROPOS SĄJUNGOS PERMĄSTYMAS

Ko mus apie ES moko politikos mokslai?
Ko apie politikos mokslus mus moko ES?

Šioje knygoje pateikiamas kitoks požiūris į ES nei tradiciniai Europos integracijos vertinimai ir ES studijos. Ji nesiūlo naujos integracijos teorijos ir nebando pateikti detalių konkrečių įvykių ar pokyčių Briuselyje išdėstymo. Vietoje to, ji teigia, kad galime geriau suprasti ES veikimą, savo bendrąjį pagrindinių šiuolaikinėse politinėse sistemose vykstančių procesų supratimą pritaikydami Europos Sąjungai. Šitaip pagrindinė daroma prielaida yra ta, kad ES jau yra visavertiškai funkcionuojanti politinė sistema. Būtent dėl to politikos mokslai turi daug ko mus išmokyti apie ES. Ir atvirkščiai, ES studijavimas padeda mums naujai pasverti savo bendrąsias teorijas apie politinę organizaciją ir elgesį.

Ko mus apie ES moko politikos mokslai?

Valdžios, politikos ir politikos formavimo veikimas Europos Sąjungoje

Politikos mokslai aiškina daugelį šioje knygoje analizuojamų procesų. Vykdomosios politikos srityje Taryba deleguoja darbotvarkės nustatymo ir politikos įgyvendinimo uždavinius Komisijai, visų pirma siekdama sumažinti derybų kaštus ir pagerinti politikos patikimumą. Tačiau Komisija nėra paprasčiausias neutralus veikėjas. Kaip ir visi politiniai vykdomieji pareigūnai, Komisijos nariai siekia savo karjeros ir turi savo partinių/ideologinių tikslų; ir kaip visos biurokratijos, Komisijos administracija siekia plėsti savo finansinius išteklius, savo politines ir reguliavimo galias bei

didinti nepriklausomumą nuo politinės kontrolės. Tačiau ES vyriausybės gali tai numatyti. Siekdama užbėgti už akių šiam „biurokratiniam nuokrypiui", Taryba nustatė Komisijos galias varžančius mechanizmus, tokius kaip Komisijos narių skyrimo kontrolė ir komitologijos sistema.

Teisės aktų leidybos politikos srityje Taryba ir Europos Parlamentas įkūrė vidines institucijas, kad šios gerintų teisės aktų sprendimų priėmimo procesą: Tarybai pirmininkaujančios ir Europos Parlamento vadovaujančios struktūros tobulina darbotvarkės nustatymą; sektorinės Tarybos ir Europos Parlamento komitetai palengvina derybas kiekvienu klausimu. Kaip ir tikėjomės, skirtingos teisės aktų leidybos koalicijos formuojasi skirtingose politikos dimensijose (tokiose kaip prointegracinė–antiintegracinė ir kairės–dešinės dimensija), o veikėjai turi skirtingas galias pagal įvairias teisės aktų leidybos taisykles (kvalifikuota dauguma/vieningumas ir bendras sprendimas/konsultavimasis).

Teisminės politikos srityje ES vyriausybės įkūrė ETT, kad išspręstų kolektyvinio veiksmo problemą: kiekvienai valstybei narei pašalinti kliūtis vykdyti rinkos liberalizavimą be grėsmės iš išorės. Tačiau kai kurie veikėjai siekė skatinti vėlesnį sutarčių „konstitucionalizavimą": ETT suformavo doktrinas, didinančias jo institucinį savarankiškumą ir veikiančias politikos rezultatus; nacionaliniai teismai priėmė ES teisę, kad sustiprintų savo galią prieš nacionalinius parlamentus ir vyriausybes; o privatūs bylininkai ieškojo ES normų, kurios gintų jų privačius interesus. Be to, ES institucinės sandaros dėka antiintegracinėms jėgoms buvo sunku užimti vyraujančią padėtį ETT.

Viešosios nuomonės srityje ES visuomenė pirmiausia skirstoma pagal tautas. Tačiau piliečiai irgi formuoja savo požiūrį į ES, remdamiesi savo asmeniniais ekonominiais interesais ir politinėmis vertybėmis, todėl toms pačioms visuomenės grupėms priklausantys asmenys iš skirtingų valstybių narių panašiai vertina ES integraciją. Dėl to ES politinis elitas atsiduria sudėtingoje politinėje aplinkoje. Tiek darbininkų, tiek vidurinė klasės yra pasidalijusios Europos integracijos atžvilgiu, o tai reiškia, kad tiek kairiosios, tiek dešiniosios partijos skirtingose valstybėse narėse dažnai skirtingai vertina ES.

Kalbant apie demokratijos procesus ES sistemoje, rinkimuose į Europos Parlamentą rinkėjai neturi teisės pašalinti ES vykdomosios valdžios ar pasirinkti ES politinę darbotvarkę. To priežastis nėra Europos Parlamento galių Komisijos atžvilgiu ar teisės aktų leidybos procese trūkumas. Galima teigti, kad rinkimais į Europos Parlamentą nėra pasirenkama viena iš konkuruojančių ES politikos darbotvarkių, kadangi nacionalinės partijos

linkusios jais pasinaudoti kovodamos dėl postų nacionalinėje vyriausybėje. Nepaisant to, išaugus Europos Parlamento galioms, Europos Parlamento narių, turinčių panašius politinius prioritetus, paskata bendradarbiauti ir veikti išvien lėmė Europos Parlamento pagrindinių partijų grupių augančią organizacinę galią ir sanglaudą. Todėl nepaisant Europos Parlamento rinkimų nesėkmės mobilizuoti PanEuropos politines jėgas, partinė sistema Europos Parlamente būtų panaši į bet kurį Europos pilietį, neaiškiai suvokiantį savo nacionalinę partinę sistemą.

Interesų atstovavimo srityje grupės, galinčios gauti pasirinktinės naudos iš ES (pvz., verslo įmonės ir žemdirbiai), yra labiau suinteresuotos apjungti savo jėgas ES lygmenyje, nei grupės, kurių iš ES politikos gaunama nauda arba sąnaudos yra išsisklaidžiusios (pvz., vartotojai, mokesčių mokėtojai, darbininkai ir aplinkos apsaugos šalininkai). Nepaisant to, Komisija ir Europos Parlamentas suteikia priėjimą ir subsidijuoja menkai atstovaujamas grupes, siekdami padidinti jų politinį išmanymą, užtikrinti teisės aktų priėmimą Taryboje bei sukurti plačią paramos bazę jų veiksmams.

Reguliavimo politikose vieninga rinka yra klasikinis reguliavimo projektas: jo tikslas yra teigiama, o ne nulinė suma. Tačiau ES reguliavimo politikos sukuria netiesioginius perskirstymo padarinius. Nacionalinių taisyklių reguliavimo panaikinimas yra naudingas gamintojų grupėms, o proceso standartų suderinimas gina darbininkus, aplinkos apsaugos rėmėjus ir vartotojus. Nepaisant to, kai kuriais reguliavimo klausimais valstybių narių vyriausybės pasisako už bet kokį ES reguliavimą, priešpriešindamos jį reguliavimo nebuvimui (*status quo*), ir dėl to ES turi didesnes galimybes priimti reguliavimo panaikinimo politikas ir bendrus produktų standartus (pvz., ekologinį ženklinimą) nei bendrus proceso standartus (pvz., darbininkų teises).

Išlaidų politikų srityje valstybės narės, daugiausiai gaunančios naudos iš vieningos rinkos ir EPS, yra linkusios skirti „šalutinių mokėjimų" mažiausiai naudos gaunančioms šalims. Tačiau, kadangi gaunami mokėjimai yra koncentruoti, o skiriami mokėjimai išsklaidyti, socialinės grupės, gaunančios naudos iš ES programų, labiau linkusios mobilizuoti savo jėgas, kad apgintų savo subsidijas, nei grupės, atliekančios mokėjimus į biudžetą. Be to, išlaidų politikos turi tendenciją skatinti vykdančiuosius pareigūnus (pvz., Komisijos Žemės ūkio generalinio direktorato pareigūnus), teisės aktų leidėjus (pvz., žemės ūkio ministrus) ir privačius interesus (pvz., žemdirbių lobistus), kad šie susivienytų ir galėtų remti bei ginti išlaidas jų politikos srityje.

Ekonominės ir pinigų sąjungos veikimo srityje ES nėra optimali valiutos zona, todėl tikėtina, kad euro zona patirs asimetrinių smūgių. Tačiau ES neturi pakankamai kompetencijos šiems smūgiams atremti: yra mažas darbo jėgos judėjimas tarp valstybių narių, menki finansiniai pervedimai per ES biudžetą bei pagal Stabilumo ir augimo pakto taisykles vyriausybės negali turėti fiskalinio deficito. Tačiau EPS institucinė struktūra sukuria sąlygas politikos lankstumui. Valstybės narės gali vykdyti darbo rinkos reformas; ECB nėra visiškai apsaugotas nuo politinio spaudimo, o finansų ministrai gali derinti mokesčius, reformuoti finansų taisykles, sudaryti sąlygas didesniems fiskaliniams pervedimams ir devalvuoti eurą.

Piliečių laisvės ir saugumo politikų srityje valstybių narių vyriausybės sureagavo į rinkėjų reikalavimą imtis veiksmų kovai su suvokta tarptautinio nusikalstamumo ir nelegalios imigracijos grėsme, kilusia dėl laisvo asmenų judėjimo vieningoje rinkoje. Vidaus reikalų ministerijų biurokratai irgi siekė išplėsti savo galias asmenų judėjimo kontrolės srityje. Kita vertus, ES institucijos reikalavo atlikti institucines reformas, kurios pagerintų politikos atskaitingumą ir padidintų jų įtaką politikos rezultatams, ir dėl to vyriausybės įvedė kvalifikuotą balsų daugumą, nustatė naujas Europos Parlamento ir ETT galias bei darbotvarkės nustatymo galias delegavo Komisijai.

Galiausiai valstybės narės sugeba geriau susitarti dėl bendros išorinės ekonominės politikos, nei bendros politinės ir saugumo politikos. Ekonomikos srityje priimti politines priemones skatina ekonominiai interesai. ES, kaip didžiausiai prekiautojai pasaulyje, pasaulio laisvoji prekyba yra vienas iš bendrų ES ekonominių interesų, o multinacionalinės įmonės, gaunančios naudos iš laisvosios prekybos, turi didesnes galimybes paveikti ES nei vietos gamintojai, kuriems naudingos yra protekcionizmo politinės programos. Priešingai, politiniais ir saugumo klausimais valstybės narės turi skirtingus tarpusavyje besivaržančius geopolitinius interesus ir todėl nėra linkusios deleguoti darbotvarkės nustatymo galių Komisijai ar nustatyti kvalifikuotos balsų daugumos balsavimo šioje politikos srityje.

Ryšiai tarp valdžios, politikos ir politikos formavimo proceso Europos Sąjungoje

Politikos mokslai moko mus, kaip valdžios procesai (tarpusavio sąveika tarp vykdomosios, teisės aktų leidžiamosios ir teisminės valdžios institucijų bei jų viduje), politika (individų ir grupių strategijos, siekiant daryti

įtaką valdžiai) ir politikos formavimo procesas (politikos procesai ir rezultatai) yra tarpusavyje susiję Europos Sąjungoje. Kalbant apie *politikos ryšį su valdžia*, ES valstybių narių vyriausybes sudaro nacionalinės politinės partijos, kurių pirminis tikslas – būti perrinktoms. Tai turi dvejopą poveikį. Pirma, vyriausybės siekia priimti tokias ES politines programas, kurios atitiktų jų duotus politinius pažadus rinkėjams, jų šalies viešąją nuomonę arba atneštų tiesioginės naudos jų rinkėjams ir juos remiančioms interesų grupėms. Antra, vyriausybės apriboja laiko rėmus, kadangi ilgalaikių ES sprendimų poveikis yra mažiau svarbus nei ES sprendimų trumpalaikė politinė svarba ir poveikis.

Tuo tarpu viršnacionalinės institucijos – Komisija, Europos Parlamentas ir ETT, priešingai, yra palyginti izoliuotos nuo trumpalaikių politinių pažadų rinkėjams. Atskiri Komisijos nariai gali pageidauti, kad jų kadencija būtų pratęsta, o tai skatina juos išlaikyti ryšius su jų vietos valdžios ir partijų elitu. Tačiau jų ateitį šiuo atžvilgiu yra sunku prognozuoti, kadangi vyriausybės ir partijų elitas keičiasi. Panaši situacija yra susidariusi ir su Europos Parlamentu, kadangi Europos rinkimuose kovojama kaip nacionaliniuose rinkimuose, Europos Parlamento narių perrinkimas priklauso nuo jų vietinės partijos sėkmės rinkimuose, o ne nuo jų individualaus ar partijų grupių darbo Europos Parlamente. Vis dėlto viršnacionalinės institucijos nėra visiškai izoliuotos nuo viešosios nuomonės – jei ES valstybių narių vyriausybės ketina suteikti joms daugiau galių, joms būtina ES piliečių parama ir pasitikėjimas. Todėl Komisija dažnai siūlė populistinių priemonių, ETT tapo mažiau aktyvus XX a. paskutinio dešimtmečio viduryje atsiradus euroskepticizmui, o Europos Parlamentas bandė pagerinti savo įvaizdį artėjant Europos rinkimams.

Kalbant apie *politikos ir politikos formavimo ryšį*, viešoji nuomonė ir partijų kova lemia politikos formavimo proceso dalyvių prioritetus ir strategijas. Pavyzdžiui, valstybių narių vyriausybės nėra linkusios deleguoti galių Komisijai ir ETT tose srityse, kuriose jų rinkėjai pasisakė prieš ES veiksmus. Ypatingos svarbos klausimais, tokiais kaip esminiai teisės aktai arba kandidato į Komisijos pirmininko pareigas kėlimas, valdančiosios partijos daro spaudimą savo Europos Parlamento nariams, kad šie palaikytų savo vyriausybės poziciją Taryboje. Klausimais, kuriais visuomenė itin remia ES veiksmus (pvz., aplinkosaugos srityje), ir mažiau svarbiais klausimais (pvz., vieningos rinkos programa) vyriausybės, priešingai, labiau yra linkusios palaikyti politikos rezultatus, kurie galėtų sustiprinti ES institucijų galias ilguoju laikotarpiu.

Atstovavimo interesams struktūra irgi daro įtaką politikos rezultatams. Grupės, galinčios užsitikrinti pasirenkamą ar koncentruotą naudą iš ES politinio proceso, turi didžiausią paskatą mobilizuoti savo jėgas. Dėl to verslo interesų grupės darė lobistinę įtaką, palaikydamos vieningos rinkos programą, ir pasisakė prieš griežtą aplinkosaugos bei socialinį reguliavimą, regionai daro lobistinį spaudimą sanglaudos išlaidoms išsaugoti, o žemdirbiai lobistiškai veikia BŽŪP išsaugojimą. Nepaisant to, išsklaidytų interesų grupės (pvz., aplinkosaugos šalininkai, vartotojai ir profesinės sąjungos) užsitikrino tokias politines priemones, kai Komisija jautė paskatą inkorporuoti šias grupes, kai centro kairiosios partijos buvo galingos Taryboje, ir kai centro kairieji Europos Parlamente galėjo sudaryti teisės aktų leidybos darbotvarkę.

Be to, tarpnacionaliniai socialiniai pasiskirstymai, nacionalinių partijų kova ir interesų grupių jėgų sutelkimas – visa tai prisidėjo prie naujos kairės–dešinės dimensijos atsiradimo ES politikos formavimo procese. Vis dar išlieka tradicinė Europos integracijos dimensija: tarp grupių ir institucijų, siekiančių tolesnės Europos integracijos, bei grupių, pasisakančių už nacionalinio suvereniteto išsaugojimą. Tačiau daugeliu politikos klausimų (pvz., makroekonominių klausimų ekonominėje ir pinigų sąjungoje bei vieningos rinkos valdymo aspektų, turinčių poveikio perskirstymui arba vertybių paskirstymui) kovos ribos yra tarp „reguliuojamo kapitalizmo" (kurį remia kairiosios partijos) ir neoliberalizmo (kurį remia dešiniosios partijos).

Jeigu kalbėtume apie *ryšį tarp valdžios ir politikos formavimo proceso,* tai ES institucinės taisyklės padeda pasiekti tam tikrus politikos rezultatus. Pavyzdžiui, vykdomųjų ir teisminių galių delegavimas Komisijai ir ETT užtikrino glaudesnės nei bet kada sąjungos politiką. Komisija ir ETT naudojosi šiomis galiomis, kad apgintų savo institucinius interesus ES sistemoje bei rūpintųsi juos remiančių grupių interesais (interesų grupės, susitelkusios aplink Komisiją ir nacionalinius teismus bei teisinė bendruomenė, susitelkusi aplink ETT). Valstybių narių vyriausybės negalėjo numatyti šių rezultatų dėl informacijos trūkumo ir dėl trumpalaikės perspektyvos numatymo. Ir kadangi Sutarties reforma reikalauja vieningumo, šis delegavimas visuomet buvo „vienpusio eismo judėjimas".

Teisės aktų leidybos taisyklės irgi formavo politikos rezultatus. Kvalifikuotos balsų daugumos principas Taryboje pagerino galimybes susitarti dėl reguliavimo panaikinimo politikos ir produktų standartų ES mastu. Vieningumo principas, priešingai, apsunkino bendrų procesų standartų priėmimą, tokių kaip darbininkų teisės. Be to, Europos Parlamentas, tai-

kydamas bendradarbiavimo ir bendro sprendimo procedūras, pasinaudojo savo galiomis remdamas pagrindinių partijos grupių politikas, nors ši įtaka paprastai buvo sąlygiška daugumos vyriausybių Taryboje atžvilgiu, kurios pirmenybę teikė bet kokiems ES teisės aktams, o ne bendroms reguliavimo taisyklėms.

Tačiau valstybių narių vyriausybės vis labiau suvokė ilgalaikį ryšį tarp institucinių taisyklių ir politikos rezultatų, todėl sąmoningai pasirinko institucines struktūras, kad palaikytų arba užkirstų kelią konkretiems politikos rezultatams. Pavyzdžiui, dauguma vyriausybių nenorėjo deleguoti vykdomųjų ir teisminių galių pagrindinėse nacionalinio suvereniteto srityse, pavyzdžiui, užsienio politikos ir vidaus saugumo srityse. Panašiai prieš integraciją pasisakančios ir centro dešiniųjų vyriausybės kovojo, kad išsaugotų konsultavimosi procedūrą ir vieningumo principą tose politikos srityse, kurios gali atnešti federalistų ir kairiojo sparno siekiamus rezultatus, pavyzdžiui, mokesčių derinime.

Galiausiai *ryšys tarp valdžios/politikos formavimo ir politikos* plačiąja prasme buvo silpnesnis nei priešingos krypties ryšys. ES mastu vykstantys procesai darė ribotą įtaką vidaus prioritetų formavimosi ir jų konkurencijos procesams. ES piliečiai vis dar per mažai informuojami apie ES valdymą, o nacionalinės politinės partijos vis dar savo dėmesį telkia į kovą dėl vidaus valdžios postų ir politikos rezultatų. Todėl kai vidaus politikoje atsirandantys nauji klausimai visada yra įtraukiami į ES darbotvarkę (pvz., būtinybė kovoti su tarptautiniu nusikalstamumu ir nelegalia imigracija XX a. paskutinio dešimtmečio pabaigoje), ES lygmens klausimai yra retai svarstomi valstybių vidaus lygmenyje, kaip rodo diskusijų valstybių viduje nebuvimas dėl pasiūlytos ES konstitucijos.

Vis dėlto rinkėjų ir interesų grupių prioritetai keičiasi keičiantis jų motyvams ir aplinkai. Tai leidžia vyriausybėms ir ES institucijoms pasinaudoti ES politikos rezultatais, kad pakeistų prioritetų struktūrą vidaus sistemoje. Pavyzdžiui, centro dešiniųjų vyriausybės rėmė ES konkurencijos ir valstybės pagalbos politikas, kad atsirastų vietos įmonių, suinteresuotų atviromis rinkomis ir didesne privataus sektoriaus vidurine klase, kuri linkusi palaikyti centro dešiniąsias politines partijas. Integraciją palaikančios ES valstybių narių vyriausybės ir Komisija panašiai pasinaudojo ES regionine politika, kad „nupirktų" ES palaikymą periferinėse valstybėse.

Tačiau reikalai ima keistis. Leidžiamojo konsensuso žlugimas, pradėtas EPS įgyvendinimo procesas, vis dažniau organizuojami referendumai sprendžiant esminius ES klausimus, bei partijų ir politinės kovos dėl ES darbotvarkės atsiradimas – visa tai reiškia, kad ES piliečiai, eiliniai par-

tijų nariai ir nevaldančiųjų partijų elitai pradeda stebėti valdymo ir politikos formavimo procesus, vykstančius Europos lygmenyje. Dėl to vis labiau ribojama elito manevro laisvė Europos mastu.

Ko apie politikos mokslus mus moko ES?

Mikrolygmenyje ES studijos priėjo prie keletos svarbių išvadų apie egzistuojantį ryšį tarp veikėjų ir jų institucinės aplinkos. Būtent ES vystymasis ir funkcionavimas patvirtina pagrindines „institucinio racionalaus pasirinkimo" ir „istorinio institucionalizmo" mokyklų prielaidas politikos moksluose.

Kaip ir visose sistemose, ES sistemoje politikos rezultatai atsiranda iš strateginės tarpusavio sąveikos tarp veikėjų. Veikėjų vieta ES politikos erdvėje nulemia, kurie veikėjai yra svarbiausi, kai mažumų koalicijos tampa laimėtojomis koalicijomis, ar tai būtų Komisijoje, Europos Parlamente, ar mažiausiai integracijos procesą palaikančioje vyriausybėje. Tačiau ES sistemos formaliosios ir neformaliosios institucijos irgi yra labai svarbios politinių rezultatų formavime. ES yra sudėtinga politinė sistema, turinti įvairių taisyklių ir procedūrų. Jos nulemia sprendimų įgyvendinimo tvarką, veikėjų laiko horizontus, rezultatų, kuriuos galima pasiekti politikos procese, rūšis, kam priklauso darbotvarkės sudarymo kompetencija (ir kokiomis sąlygomis), ar veikėjai turi *veto* teisę, ir galiausiai – kokiomis sąlygomis veikėjai užima svarbiausią vietą (nepriklausomai nuo jų politinių prioritetų). ES sistemos neformalios normos, tokios kaip būtinybė pasiekti platų politinį sutarimą, irgi yra tokios pat svarbios nulemiant politinius rezultatus, kaip ir formaliosios taisyklės. Kitais žodžiais tariant, pusiausvyra ES sistemoje dažniausiai yra „nulemta struktūros".

Šios formaliosios ir neformaliosios ES žaidimo taisyklės neatsiranda atsitiktinai. Instituciniai pasirinkimai – tai politiniai pasirinkimai kitu būdu. Pasikartojančiame institucinių reformų žaidime, kuris ir yra ES politika, veikėjai išplėtojo labai įmantrius institucinius prioritetus: kokios politikos turėtų būti vykdomos Europos lygmenyje, kas turi teisę inicijuoti pasiūlymus kiekvienoje iš šių politikos sričių, kokios vidinės procedūrų taisyklės turėtų būti naudojamos kiekvienoje ES institucijoje, kurie privatūs veikėjai turėtų būti įtraukti į politikos procesą, ir kokios sprendimų priėmimo procedūros turėtų būti taikomos politikai įgyvendinti. Esant konkrečioms strateginėms ir institucinėms aplinkybėms veikėjai gali pasirinkti iš esamų taisyk-

lių arba pasirinkti naujas taisykles. Veikėjai bandys pakeisti taisykles, kad užtikrintų rezultatus, kurie yra artimesni jų idealiems prioritetams. Tačiau ypač sudėtingoje strateginėje ir institucinėje aplinkoje veikėjai niekuomet negali būti tikri dėl institucinių pasirinkimų ilgalaikio politikos poveikio. Tačiau jiems supratus, kad institucinių pokyčių ilgalaikiai rezultatai yra neaiškūs, jie konservatyviau nustato taisykles ir pageidauja laikytis institucinio *status quo*, o ne rizikuoti dėl nepageidaujamų politikos pasekmių. Todėl Europos Sąjungą tapo sunkiau reformuoti.

Ekstrapoliuojant į *vidurinį lygmenį*, ES studijos pasako mums kažką įdomaus apie kiekvieną iš šių tarpsisteminių procesų, aptartų šioje knygoje. Valdžios srityje, kartą delegavus vykdomąsias, teisės aktų leidžiamąsias ar teismines galias nepriklausomiems veikėjams – ar jie būtų vyriausybinės agentūros, ar teismai – vėliau jas sunku atsiimti. Jungtinėse Valstijose ir nacionaliniame lygmenyje Europos Sąjungoje tai bendrai privedė prie biurokratų ir teisėjų valdžios sustiprinimo tiesiogiai renkamų teisės aktų leidžiamosios valdžios atstovų sąskaita. Tačiau Europos Parlamento augančios galios teisės aktų leidybos ir Komisijos veiklos kontrolės procesuose gali būti svarbi išimtis iš šios bendros taisyklės.

Politikos srityje ES mums teigia, kad piliečių nuomonė yra svarbi, bet ne tokia svarbi, kaip mes to norėtume. Valdantysis elitas Europos Sąjungoje tik tuomet yra priverstas reaguoti į visuomenės nuomonę, kai sprendžiami klausimai yra ypač svarbūs ir dėl to elitas dažnai yra linkęs slapta sutarti, kad klausimai nebūtų įtraukti į politinę darbotvarkę. Nepaisant to, įvykiai Europos Sąjungoje iliustruoja, kad sudėtingose politikos sistemose interesų grupės turi daug galimybių tapti pagrindiniais tarpininkais tarp visuomenės ir sprendimus priimančių pareigūnų. Tačiau politinės partijos niekada nebūna neaktyvios ilgai. Kai tik darbotvarkės tampa politizuotos, partinės organizacijos, aljansai ir interesų grupės pradeda veikti politikos darbotvarkę ir sieti visuomenės politikos procesus, vyriausybių derybas bei politikos rezultatus.

Politikos formavimo srityje ES rodo, kaip reguliavimas tapo pagrindiniu šiuolaikinės valdžios instrumentu. Demokratinėse gerovės valstybėse perskirstymo derybos buvo pradėtos iš karto po karo. Dabartinės politinės kovos yra susijusios su privačios ekonominės ir socialinės tarpusavio sąveikos bei valstybės vykdomo reguliavimo laipsniu ir šioje kovoje ėmė formuotis konkuruojančios darbotvarkės. Dešinieji remia laisvę nuo reguliuojančios biurokratijos ir reguliavimo politikos delegavimą nepriklausomoms nuo politinės daugumos institucijoms. Priešingai, „senosios kairės" gero-

vės perskirstymo darbotvarkę keičia „naujosios kairės" darbotvarkė, numatanti stiprią apsaugą nuo socialinės ir ekonominės rizikos ir politinį atskaitingumą bei nepriklausomų reguliuojančiųjų organų kontrolę.

Galiausiai ekstrapoliuojant į *makrolygį*, ES rodo, kad gerai išplėtota politinė sistema gali atsirasti be visiškai funkcionuojančio valstybinio aparato ir/arba stiprios visuomenės paramos ir masinio politinio dalyvavimo. Pagrindinės to priežastys yra vieninga rinka, viena valiuta, reguliavimo, o ne perskirstymo politikos ir apribotas kišimasis į tradicinės valstybinės valdžios sritis (vidaus ir išorės saugumas). Šios susijusios politikos dažniau yra teigiamos, o ne nulinės sumos: ES politinėje sistemoje yra mažai aiškių „pralaimėtojų". Jei rezultatai būtų ryškiai perskirstomieji, ES prireiktų stipriau panaudoti jėgą, kad įgyvendintų savo politiką, ir suaktyvinti demokratinį dalyvavimą, kad perskirstymo rezultatai įgytų teisėtumo.

Tačiau tai reiškia, kad jei ekonominė ir politinė integracija toliau stiprėtų, ES prireiks didesnių valstybės galių bei tikrosios demokratinės kovos norint įteisinti šią savo valdžią. Nenuostabu, kad kompromisas tarp šių dviejų elementų yra esminis debatų dėl ES reformavimo klausimas: kaip sustiprinti ES lyderystę ir vykdomąją galią (Komisijos ir Tarybos viduje bei tarp jų), kartu didinant vykdomosios valdžios tarnybų Europos Sąjungoje atskaitingumą Europos Parlamentui, nacionaliniams parlamentams ir piliečiams? Kitas klausimas yra: ar Europos vadovai gali parduoti esminę reformą kaip, pavyzdžiui, siūlomą konstituciją, ES rinkėjams? Politikos galių paskirstymas tarp nacionalinio ir ES lygmenų, atsiradęs iš viena paskui kitą vykusių sutarčių reformų, gali pasitvirtinti kaip būdas stabiliai pusiausvyrai pasiekti, kurios negalima pakeisti be dramatiško rinkėjų prioritetų pasikeitimo. Nepaisant to, jei, ES išsiplėtus nuo 15 iki 25 valstybių narių, ES nesugebės spręsti rinkėjus kamuojančių klausimų, Europos visuomenė gali pareikalauti radikaliai peržiūrėti visą ES sistemą.

Apibendrinus, pagrindinis šios knygos teiginys yra tas, kad norint suprasti, kaip ES funkcionuoja, būtina galvoti labiau struktūriškai, sistemiškai ir moksliškai. Tik tuomet galime atsakyti į kritinius teorinius ir normatyvinius klausimus, supančius šios naujos ir svarbios politinės sistemos kūrimą. Ir taip apie politikos pasaulį galime sužinoti naujų dalykų.

PRIEDAS

EUROPOS SĄJUNGOS SPRENDIMŲ PRIĖMIMO PROCEDŪROS

PAAIŠKINIMAI:

Politikos sritys

PIT	Pirmosios instancijos teismas
EFK	Ekonomikos ir finansų komitetas (priklauso ECB)
ECBS	Europos centrinių bankų sistema
EIB	Europos investicijų bankas
ESK	Ekonomikos ir socialinis komitetas
EPI	Europos pinigų institutas
VK	Valiutos kursas
TO	Tarptautinės organizacijos
DPP	Daugiametė pagrindinė programa
TŠP	Trečiųjų šalių piliečiai
TEN	Transeuropiniai tinklai

Iniciatyvos teisė

K	Komisija
K (Nuom.)	Komisijos nuomonė yra privaloma
VN	Viena valstybė narė
8 VN	Bent aštuonios valstybės narės
1/3 VN	Vienas trečdalis valstybių narių
Pirm.	Tarybai pirmininkaujanti šalis
ECB	Europos centrinis bankas
EP	Europos Parlamentas
EP (1/4)	Vieno ketvirtadalio EP narių prašymu
ETT	Europos Teisingumo Teismas
PIT	Pirmosios instancijos teismas

Balsavimo Taryboje taisyklė

Vieningumas	Vieningumas
KDB	Kvalifikuotos daugumos balsavimas, kuomet balsų svoris nustatomas pagal 205 straipsnį (ex 148)
4/5 VN	Keturi penktadaliai valstybių narių
Konstr. susil.	„Konstruktyvusis susilaikymas", kuomet sprendimas gali būti priimtas valstybei narei jam prieštaraujant
Veto+ vien.	Jei valstybė narė teigia, jog iškilo grėsmė esminiam nacionaliniam interesui, ji gali reikalauti, kad sprendimą priimtų Europos vadovų taryba, taikydama vieningumo procedūrą sprendimui priimti
5m-KDB	Kvalifikuotos daugumos balsavimas, praėjus penkeriems metams nuo sutarties įsigaliojimo
2/3 (be subj.)	Sprendimui priimti būtini du trečdaliai balsavime dalyvavusių balsų, skaičiuojamų pagal įprastinį KDB, neįskaitant valstybės narės, dėl kurios klausimas yra svarstomas, balsų
Vien. (EVT)	Sprendimas privalo būti vieningai priimtas Europos vadovų taryboje
„blokuoti"	Kad valstybės narės prašymas būtų blokuotas, Tarybos neigiamas sprendimas yra būtinas
Nėra (Kom.)	Komisijai, o ne Tarybai priklauso teisės aktų leidžiamosios galios

Parlamento dalyvavimas

Konsultavimasis (5m-bendr. sprendimas)	Konsultavimosi procedūra, praėjus penkeriems metams nuo Sutarties įsigaliojimo – Bendro sprendimo procedūra
Abs. dauguma	Būtinas visų Europos Parlamento narių daugumos pritarimas, o ne paprasta balsavime dalyvavusiųjų balsų dauguma
Paprasta dauguma	Būtinas 50 procentų balsuojančių Europos Parlamento narių pritarimas + vienas balsas
2/3 dauguma	Sprendimas priimamas, jei jam pritaria du trečdaliai balsavime dalyvavusiųjų balsų ir visų Europos Parlamento narių dauguma

Antraštinė dalis	Klausimas	Straipsnis	Iniciatyvos teisė	Balsavimo taisyklė Taryboje	Parlamento dalyvavimas
Europos Sąjungos sutartis					
I. Bendrosios nuostatos	Nuspręsti, kad yra ES principų pažeidimo rizika	7 (1) ES	K arba 1/3 VN ar EP	4/5 VN	Pritarimas
		7(2) ES	K ar 1/3 VN	Vieningumas	pritarimas
	Sustabdyti teises/sustabdymo atšaukimas	7(3)/(4)ES	Taryba	KDB	Nėra
V. Bendra užsienio ir saugumo politika	Sprendimų priėmimas	23(1) ES	Taryba	Vieningumas /konstr. susilaik.	Nėra
	Įgyvendinimas/bendrosios pozicijos/ Ypatingojo atstovo skyrimas	23(2) ES	VN	KDB / Veto + viening.	Nėra Nėra
	Procedūriniai klausimai	23(3) ES	Taryba	Papr. dauguma	Nėra
	Sutartys su trečiosiomis šalimis arba TOs	24 ES	VN (Pirm)	Vieningumas	Nėra
	Sutartys su trečiosiomis šalimis arba TOs įgyvendinant bendrus veiksmus	24 ES	VN (Pirm.)	KDB/veto + vienbalsiškumas	Nėra
	Glaudesnis bendradarbiavimas BUSP	27e ES	VN+K(nuom.) Viening. (blokuoti)	KDB/veto +	nėra
	Biudžetą viršijančios arba išlaidos karinėms reikmėms	28 ES	Taryba	Vieningumas	Nėra
VI. Policijos ir teismų bendradarbiavimas nusikalstamumo srityje	Priemonių priėmimas	34(2a,b,di)ES	K arba VN	Vieningumas	Konsultavimasis
	Įgyvendinimas	34(2c,dii)ES	K arba VN	KDB	Konsultavimasis
	Glaudesnės integracijos įgaliojimas	40s ES	8VN+K (nuomonė)	KDB	Konsultavimasis
	Bendra glaudesnė integracija	40(b) ES	VN + K (nuomonė)	KDB (blokuoti)	Nėra
	Biudžetą viršijančios išlaidos	41 ES	Taryba	Vieningumas	Nėra
	Perkėlimas į EB ramstį	42 ES	K arba VN	Vieningumas	Konsultavimasis

VII. Glaudesnis bendradarbiavimas	Bendrosios išlaidos	44(2)ES	Taryba	Vieningumas	Nėra
VIII. Baigiamosios nuostatos	Surengti TVK dėl sutarčių pataisų	48ES	K arba VN	Vieningumas + ratifikavimas	Konsultavimasis
	Naujų valstybių narių priėmimas	49ES	VN + K (nuomonė)	Vieningumas + ratifikavimas	Pritarimas
Šengeno protokolas	Įgyvendinimas	2(1) Protokolas	Taryba	Viening. (šalių signatarių)	Nėra
	Jungtinės Karalystės ir Airijos dalyvavimas	3 Protokolas	Taryba	Viening. (šalių signatarių)	Nėra
	Susitarimas su Norvegija ir Islandija	5 Protokolas	Taryba	Viening. (šalių signatarių)	Nėra
Europos Bendrijos steigimo sutartis					
Pirma dalis: principai	Glaudesnio bendradarbiavimo įgaliojimas	11	K	KDB/veto + viening.	Konsultavimasis
	Prisijungimas prie glaudesnio bendradarbiavimo	11a	VN+ K (nuomonė)	Nėra (Komisija)	Nėra
	Tautinė diskriminacija	12	K	KDB	Bendras sprendimas
	Kitos diskriminacijos formos (pvz., dėl lyties, rasės, etninės kilmės, religijos)	13(1)	K	Vieningumas	Konsultavimasis
	Iniciatyvos dėl diskriminacijos	13(2)	K	KDB	Bendras sprendimas
	Gairės vidaus rinkos sektoriams	14	K	KDB	Nėra
Antra dalis: pilietybė	Teisė laisvai judėti ir gyventi	18	K	KDB	Bendras sprendimas
	Susitarimai dėl balsavimo teisių	19	K	Vieningumas	Konsultavimasis
	ES piliečių teisių išplėtimas	22	K	Vieningumas	Konsultavimasis

Antraštinė dalis	Klausimas	Straipsnis	Iniciatyvos teisė	Balsavimo taisyklė Taryboje	Parlamento dalyvavimas
Trečia dalis: Bendrijos politikos					
I. Laisvas prekių judėjimas	Bendrasis muito tarifas	26	K	KDB	Nėra
II. Žemės ūkis	BŽŪP vykdymas	37(2)	K	KDB	Konsultavimasis
	Nauji produktai, kuriems taikoma BŽŪP	37(3)	K	KDB	Nėra
III. Laisvas asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas	Darbuotojai: laisvių nustatymas,	40	K	KDB	Bendras sprendimas
	socialinės apsaugos teisės	42	K	Vieningumas	Bendras sprendimas
	Įsisteigimo laisvė: visos nuostatos	44–47	K	KDB	Bendras sprendimas
	Profesijų taisyklių pataisos	47(2)	K	Vieningumas	Bendras sprendimas
	Paslaugos: liberalizacija	52	K	KDB	Konsultavimasis
	Kapitalas ir mokėjimai: tiesioginės investicijos,	57	K	KDB (viening. panaikinimui)	Nėra
	grėsmė ekonominei ir pinigų sąjungai,	59	K	KDB	Nėra
	neatidėliotinos priemonės	60	K	KDB	Nėra
IV. Vizos, prieglobstis, imigracija ir laisvas asmenų judėjimas	Vidinės sienos, prieglobstis, imigracija, ekstradicija	62(1)	K arba VN	Vieningumas	Konsultavimasis
	Išorės sienų kontrolė (po susitarimo dėl taikymo srities)	62(2a)	K arba VN	KDB	Bendras sprendimas
	Vizų išdavimas, vieningos vizos taisyklės	62(2bii, biv)	K arba VN	Vienimgumas (5m- KDB)	Konsultavimasis (5m-bendr. sprendimas)

	Vizų sąrašas, vieningas vizų formatas	62(2bi, biii)	K arba VN	KDB	Konsultavimasis
	Trečiųjų šalių piliečių vizinis judėjimas	62(3)	K arba VN	Vieningumas/ KDB nuo 2004	Konsultavimasis (5m-bendr. sprendimas)
	Prieglobstis ir laikina pabėgėlių apsauga (po programos priėmimo)	63(1)(2a)	K	KDB	Konsultavimasis
	Trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir gyvenimo sąlygos	63(3a)	K	Vieningumas	Konsultavimasis
	Slapta imigracija	63(3b)	K	Vieningumas (KDB nuo 2004)	Bendras sprendimas
	Skubios priemonės dėl imigracijos	64	K	KDB	Nėra
	Teismų bendradarbiavimas civiliniais klausimais (jei Taryba nutarė)	65	K	KDB	Bendras sprendimas
	Administracinis bendradarbiavimas IV daliai priskirtais klausimais	66	K	Vieningumas/ (KDB nuo 2004)	Konsultavimasis
	Sprendimas po 5 m. pereiti prie bendro sprendimo	67	K	Vieningumas	Konsultavimasis
V. Transportas	Bendra transporto politika	71	K	KDB	Bendras sprendimas
	Diskriminacijos panaikinimas	75	K	KDB	Nėra
	Jūrų ir oro transportas	80	K	KDB	Bendras sprendimas
VI. Konkurencija, mokesčiai ir teisės aktų derinimas	Konkurencija: įmonėms taikomos taisyklės	83	K	KDB	Konsultavimasis
	Valstybės pagalba: naujos kategorijos,	87(3)	K	KDB	Nėra
	bendra valstybės pagalbos politika	89	K	KDB	Konsultavimasis
	Mokesčiai: riboti mokesčiai vidaus	92	K	KDB	Nėra
	prekybai, netiesioginio apmokestinimo derinimas	93	K	Vieningumas	Konsultavimasis
	Teisės derinimas: vieningos rinkos reguliavimas (retai taikomas), vieningos	94	K	Vieningumas	Konsultavimasis
	rinkos reguliavimas (daugumos sričių),	95	K	KDB	Bendras sprendimas
	užkirsti kelią konkurencijos iškraipymams	96	K	KDB	Nėra

Antraštinė dalis	Klausimas	Straipsnis	Iniciatyvos teisė	Balsavimo taisyklė Taryboje	Parlamento dalyvavimas
VII. Ekonominė ir pinigų sąjunga	Ekonominė politika:				
	ekonominės politikos gairės,	99(2) (4)	K	KDB	Nėra
	daugiašalės kontrolės taisyklės,	99(5)	K	KDB	Bendradarb.
	pagalba ypatingo sunkumo atvejais,	100	K	KDB	Nėra
	privilegijuotas finansinių	102	K	KDB	Bendradarb.
	institucijų prieinamumas, garantijos dėl EB	103	K	KDB	Bendradarb.
	finansinės atsakomybės, sprendimas dėl				
	perviršinio deficito,	104(6)	K	KDB	Nėra
	perviršinio deficito taisyklių taikymas,	104(13)	Taryba	2/3 (be subj.)	Nėra
	perviršinio deficito protokolo pakeitimas,	104(14)	K	Vieningumas	Konsultavimasis
	perviršinio deficito protokolo taikymo				
	taisyklės,	104(14)	K	KDB	Konsultavimasis
	sprendimas skirti specialius uždavinius				
	ECB	105(6)	K	Vieningumas	Pritarimas
	Pinigų politika: ECBS statutų (dalies)				
	keitimas,	107(5)	ECB/K	KDB/viening.	Pritarimas
	VK sistema su ne ES valiutomis,	107(6)	K arba ECB	KDB	Konsultavimasis
	centrinių kursų panaikinimas toje				
	sistemoje,	111(1)	K arba ECB	Vieningumas	Konsultavimasis
	bendrieji orientyrai VK politikai,	111(1)	K arba ECB	KDB	Nėra
	tarptautiniai susitarimai	111(2)	K arba ECB	KDB	Nėra
	ir politika	111(3)	K	KDB	Nėra
	Institucinės nuostatos: ECB pareigūnų				
	skyrimas,	112	Taryba	Viening. (EVT)	Konsultavimasis
	nuostatos dėl EFK sudėties	114	K	KDB	Nėra
	Pereinamojo laikotarpio nuostatos:				

	EPI pirmininko skyrimas,	117(1)	Taryba	Viening. (EVT)	Konsultavimasis
	papildomų užduočių EPI skyrimas,	117(7)	K	Vieningumas	Konsultavimasis
	pagalba mokėjimų krizės subalansavimui,	119	Taryba	KDB	Nėra
	kurios valstybės gali įstoti į EPS,	121	K	KDB (EVT)	Konsultavimasis
	valstybės nukrypimas nuo EPS,	122	K	KDB	Nėra
	bendros valiutos keitimo kursų nustatymas,	123(4a)	K	Vieningumas	Nėra
	bendros valiutos įvedimo priemonės	123(4b)	K	KDB	nėra
VIII. Užimtumas	Metinės užimtumo politikos gairės	128(2)	K	KDB	Konsultavimasis
	Rekomendacijos valstybėms narėms	128(4)	K	KDB	Nėra
	Skatinamosios bendradarbiavimo priemonės	129	K	KDB	Bendras sprendimas
	Užimtumo komiteto įsteigimas	130	Taryba	KDB	Konsultavimasis
IX. Bendra prekybos politika	Pagalbos eksportui taisyklių derinimas	132	K	KDB	Nėra
	Bendrosios BPP nuostatos	133(4)	K	KDB	Nėra
	Tarpt. sutartys prekybos paslaugomis ir intelektine nuosavybe srityje	133(5)	K	KDB	Nėra
	Tarpt. BPP sutartys, jei vidaus politikos reikalauja vieningumo	133(5)	K	Vieningumas	Nėra
	Tarpt. BPP sutartys dėl kultūros, švietimo, sveikatos ir t.t.	133(6)	K	Vieningumas	Nėra
	BPP išplėtimas intelektinei nuosavybei ir paslaugoms	133(7)	K	Vieningumas	Konsultavimasis
X. Bendradarbiavimas muitų srityje	Bendradarbiavimo muitų srityje stiprinimas	135	K	KDB	Bendras sprendimas

Antraštinė dalis	Klausimas	Straipsnis	Iniciatyvos teisė	Balsavimo taisyklė Taryboje	Parlamento dalyvavimas
XI. Socialinė politika, švietimas, profesinis mokymas ir jaunimo reikalai	Socialinės nuostatos: sveikata ir sauga, lygybė, atskirtis ir t. t.,	137(1a,b,e,h, I,j,k)	K	KDB	Bendras sprendimas
	socialinė apsauga, darbo sutarties nutraukimas, TŠP ir t. t.,	137(1c,d,f,g)	K	Vieningumas	Konsultavimasis
	socialinių sutarčių vykdymas,	139(2)	K	KDB	Nėra
	socialinių sutarčių vykdymas viening. srityse,	139(2)	K	Vieningumas	Nėra
	vienodas atlyginimas vyrams ir moterims,	141	K	KDB	Bendras sprendimas
	socialinė apsauga darbuotojams migrantams,	144	Taryba	KDB	Nėra
	Europos socialinis fondas: įgyvendinimas	148	K	KDB	Bendras sprendimas
	Švietimas, prof. mokymas ir jaunimo reikalai: skatinamosios švietimo priemonės,	149(4)	K	KDB	Bendras sprendimas
	rekomendacijos švietimo srityje,	149(4)	K	KDB	Nėra
	profesinis mokymas	150	K	KDB	Bendras sprendimas
XII. Kultūra	Skatinamosios priem. kultūros srityje	151(5)	K	Vieningumas	Bendras sprendimas
	Rekomendacijos kultūros srityje	151(5)	K	Vieningumas	Nėra
XIII. Visuomenės sveikata	Organams taikomi saugos standartai ir t. t.	152(4)	K	KDB	Bendras sprendimas
	Rekomendacijos visuomenės sveikatos srityje	152(4)	K	KDB	Nėra
XIV. Vartotojų apsauga	Bendrosios priemonės	153	K	KDB	Bendras sprendimas

XV. Transeuropiniai tinklai (TEN)	Gairės ir kitos priemonės ET politikos srityje	156	K	KDB	Bendras sprendimas
XVI. Pramonė	Specifinės paramos priemonės pramonei	157	K	KDB	Bendras sprendimas
XVII. Ekonominė ir socialinė sanglauda	Specifiniai veiksmai už struktūrinių fondų ribų	159	K	KDB	Bendras sprendimas
	Fondų užduočių, tikslų ir organizacijos nustatymas (nuo 2007)	161	K	KDB	Pritarimas
	Sprendimai įgyvendinimo srityje	162	K	KDB	Bendras sprendimas
XVIII. Moksliniai tyrimai	DPP priėmimas ir technologinė plėtra	166(1)	K	KDB	Bendras sprendimas
	Specifinių programų DPP srityje priėmimas	166(4)	K	KDB	Konsultacija
	Bendrų įmonių steigimas	172	K	KDB	Konsultavimasis
	DPP įgyvendinimas	172	K	KDB	Bendras sprendimas
XIX. Aplinkosauga	Bendra aplinkos politika	175(1)	K	KDB	Bendras sprendimas
	Mokesčiai, vystymo planai ir t. t.	175(2)	K	Vieningumas	Konsultavimasis
	Aplinkosaugos veiksmų programos	175(3)	K	KDB	Bendras sprendimas
XX. Vystomasis bendradarbiavimas	Vystomojo bendradarbiavimo bendrosios priemonės	179	K	KDB	Bendras sprendimas
XXI Ekonominis, finansinis ir techninis bendradarbiavimas	Bendrosios priemonės ekon., finansinio ir techninio bendradarbiavimo srityje	181a	K	KDB	Konsultavimasis

Antraštinė dalis	Klausimas	Straipsnis	Iniciatyvos teisė	Balsavimo taisyklė Taryboje	Parlamento dalyvavimas
Ketvirta dalis: Asociacijos su užjūrio šalimis ir teritorijomis					
	Asociacijos su ES taisyklės	187	Taryba	Vieningumas	Nėra
Penkta dalis: Bendrijos institucijos					
I.1(1) Europos Parlamentas	Vieningos rinkimų procedūros priėmimas	190(4)	EP	Vieningumas	Abs. dauguma
	EP narių pareigybinės taisyklės	190(5)	EP	KDB	Paprasta dauguma
	EP narių pareigybinės taisyklės ryšium su mokesčiais	190(5)	EP	Vieningumas	Paprasta dauguma
	Statutas, reguliuojantis politines partijas Europos mastu	191	K	KDB	Bendras sprendimas
	EP iniciatyva siūlomi pasiūlymai	192	EP	Nėra	Abs. dauguma
	Tyrimo komiteto įsteigimas	193	EP(1/4)	Nėra	Abs. dauguma
	Ombudsmeno tarnybos reguliavimas	195(4)	EP	KDB	Abs. dauguma
	Komisijos cenzūra	201	EP	Nėra	2/3 dauguma
I.1(2) Taryba	Įgyvendinimo galių suteikimas	202	K	Vieningumas	Konsultavimasis
	Pirmininkavimo eilės nustatymas	203	Taryba	Vieningumas	Nėra
	Tarybos gen.sekretoriaus ir jo pavaduotojo skyrimas	207	Taryba	KDB	Nėra
	Atlyginimai Komisijos nariams, ETT ir PIT	210	Taryba	KDB	Nėra
I.1(3) Komisija	Komisijos narių skaičiaus keitimas	213	Taryba	Vieningumas	Nėra
	Komisijos pirmininko skyrimas	214	Taryba	Viening. (EVT)	Pritarimas
	Atskirų Komisijos narių skyrimas	214	Taryba	Viening. (EVT)	Pritarimas
	Laisvos vietos Komisijoje užpildymas	215	Taryba	KDB	Nėra
	Sprendimas nepildyti laisvos vietos Komisijoje	215	Taryba	Vieningumas	Nėra

I.1(4) Teisingumo Teismas	Generalinių advokatų skaičiaus didinimas	222	ETT	Vieningumas	Nėra
	ETT procedūrinių taisyklių tvirtinimas	223	ETT	KDB	Nėra
	PIT procedūrinių taisyklių tvirtinimas	224	PIT ir ETT	KDB	Nėra
	Teismo grupių steigimas	225a	K ir ETT	Vieningumas	Konsultavimasis
	Jurisdikcijos suteikimas ETT pramoninės nuosavybės teisių srityje	229a	K	Vieningumas	Konsultavimasis
	ETT statuto keitimas	245	ETT	Vieningumas	Konsultavimasis
I.1(5). Audito rūmai (AR)	AR narių skyrimas	247(3)	Taryba	KDB	Konsultavimasis
	AR narių įdarbinimo sąlygos	247(8)	Taryba	KDB	Nėra
	AR procedūrinių taisyklių tvirtinimas	248(4)	AR	KDB	Nėra
I.2. Bendrosios institucinės nuostatos	Dokumentų prieinamumo principai	255	K	KDB	Bendras sprendimas
I.3 Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas	ESRK narių atlyginimų nustatymas	258	Taryba	KDB	Nėra
	ESRK narių skyrimas	259	Taryba	KDB	Nėra
I.4. Regionų komitetas	Regionų komiteto narių skyrimas	263	Taryba	KDB	Nėra
I.5. Europos investicijų bankas	EIB statuto 4, 11, 12 ar 18(5) straipsnių keitimas	266	EIB arba K	KDB	Konsultavimasis
II. Finansinės nuostatos	Nuosavų išteklių nuostatos	269	K	Vieningumas	Konsultavimasis
	Biudžeto tvirtinimas	272	K	KDB	Biudžeto
	Išlaidų, neįtrauktų į biudžetą, sankcionavimas	273	K	KDB	Pritarimas
	Biudžeto įgyvendinimo kontrolė	276	Taryba	KDB	Pritarimas
	Auditorių ir finansų inspektorių pareigybinės taisyklės	279(1)	K	Vieningumas (KDB nuo 2007)	Konsultavimasis
	Komisijos priėjimo prie ES nuosavų išteklių taisyklės	279(2)	K	Vieningumas	Konsultavimasis
	Kovos su sukčiavimu priemonės	280	K	KDB	Bendras sprendimas

Antraštinė dalis	Klausimas	Straipsnis	Iniciatyvos teisė	Balsavimo taisyklė Taryboje	Parlamento dalyvavimas
Šešta dalis: bendrosios ir finansinės nuostatos					
	EB pareigūnų pareigybinės taisyklės	283	K	KDB	Konsultavimasis
	Statistikos rengimo priemonės	285	K	KDB	Bendras sprendimas
	Duomenų apsaugos priežiūros institucijos įsteigimas	286	K	KDB	Bendras sprendimas
	ES institucijų kalbų reguliavimo taisyklės	290	Taryba	Vieningumas	Nėra
	„Esminių saugumo interesų" sąrašo keitimas	296	K	Vieningumas	Nėra
	Sutarties taikymas nutolusiuose regionuose	299	K	KDB	Konsultavimasis
	Komisijos derybos dėl tarptautinių susitarimų	300(1)	K	KDB	Nėra
	Tarptautinių susitarimų sudarymas	300(2)(3)	K	Vieningumas	Konsultavimasis
	Asociacijos sutarčių sudarymas	300(3)	K	Vieningumas	Pritarimas
	Kitų priemonių, nenumatytų Sutartyje, priėmimas	308	K	Vieningumas	Konsultavimasis
	Balsavimo teisių sustabdymas/sustabdymo atšaukimas	309	K	KDB	Nėra

BIBLIOGRAFIJA

Aaron, R. (1974) 'Is Multinational Citizenship Possible', *Social Research*, 41(4): 638–56.

Abélès, M., Bellier, I. and McDonald, M. (1993) *Approche anthropologique de la commission europeenne: Executive Summary* (Brussels: European Commission).

Acemoglu, D. and Robinson, J. A. (2001) 'A Theory of Political Transitions', *American Economic Review*, 91: 938–63.

Akrill, R. W. (2000a) 'The European Union Budget, the Balanced Budget Rule and the Development of Common European Policies', *Journal of Public Policy*, 20(1): 1–19.

Akrill, R. W. (2000b) 'CAP Reform 1999: A Crisis in the Making?', *Journal of Common Market Studies*, 38(2): 343–53.

Albert-Roulhac, C. (1998) 'The Influence of EU Membership on Methods and Processes of Budgeting in Britain and France, 1970–1995', *Governance*, 11(2): 209–30.

Aldrich, J. H. (1995) *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America* (Chicago, Ill.: University of Chicago Press).

Alesina, A., Angeloni, I. and Schuknecht, L. (2002) 'What Does the European Union Do?', unpublished mimeo.

Alesina, A. and Summers, L. (1993) 'Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence', *Journal of Money, Credit and Banking*, 25.

Aleskerov, F., Avci, G., Iakouba, V. and Türem, Z.U. (2002) 'European Union Enlargement: Power Distribution Implications of the New Institutional Arrangements', *European Journal of Political Research*, 41: 379–94.

Alink, F., Boin, A. and t'Hart, P. (2001) 'Institutional Crisis and Reforms in Policy Sectors: The Case of Asylum Policy in Europe', *Journal of European Public Policy*, 8(2): 286–306.

Almond, G. A. (1956) 'Comparing Political Systems', *Journal of Politics*, 18(2): 391–409.

Almond, G. A. (1996) 'Political Science: The History of the Discipline', in R. E. Goodin and H.-D. Klingemann (eds), *A New Handbook of Political Science* (Oxford: Oxford University Press).

Almond, G. A. and Verba, S. (1963) *The Civic Culture* (Boston, Mass.: Little, Brown).

Alter, K. J. (1996) 'The European Court's Political Power', *West European Politics*, 19(3): 458–87.

Alter, K. J. (1998a) 'Explaining National Court Acceptance of European Court Jurisprudence: A Critical Evaluation of Theories of Legal Integration', in A.-M. Slaughter,

A. Stone Sweet and J. H. H. Weiler (eds), *The Eptropean Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context* (Oxford: Hart).

Alter, K. J. (1998b) 'Who Are the "Masters of the Treaty?": European Governments and the European Court of Justice', *International Organization*, 52(1): 121–47.

Alter, K. J. (2000) 'The European Union's Legal System and Domestic Policy: Spillover or Backlash?', *International Organization*, 54(3): 489–518.

Alter, K. J. (2001) *Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in E.urope* (Oxford: Oxford University Press).

Alter, K. J. and Meunier-Aitsahalia, S. (1994) 'Judicial Politics in the European Community: European Integration and the Pathbreaking *Cassis de Dijon* Decision', *Comparative Political Studies*, 26(4): 535–61.

Alvazzi del Frate, A., Zvekic, U. and Dijk, J. M. van (eds) (1993) *Understanding Crime: Experiences of Crime and Crime Control* (Rome: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute).

Andersen, M. A. and Rasmussen, L. N. (1998) 'The Making of Environmental Policy in the European Council', *Journal of Common Market Studies*, 36(4): 585–97.

Andersen, S. S. and Burns, T. (1996) 'The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance', in S. S. Andersen and K. A. Eliassen (eds), *The European Union: How Democratic Is It?* (London: Sage).

Andersen, S. S. and Eliassen, K. A. (1993) 'The EC as a Political System', in S. S. Andersen and K. A. Eliassen (eds), *Making Policy in Europe: The Europeification of National Policy-Making* (London: Sage).

Anderson, C. (1995) 'Economic Uncertainty and European Solidarity Revisited: Trends in Public Support for European Integration', in C. Rhodes and S. Mazey (eds), *The State of the European Union*, 3 (London: Longman).

Anderson, C. (1998) 'When in Doubt, Use Proxies: Attitudes Towards Domestic Politics and Support for European Integration', *Comparative Political Studies*, 31(5): 569–601.

Anderson, C. and Kaltenthaler, K. (1996) 'The Dynamics of Public Opinion Toward European Integration, 1973–93', *European Journal of International Relations*, 2(2): 175–99.

Anderson, C. and Reichert, M. S. (1996) 'Economic Benefits and Support for Membership in the E.U.: A Cross-National Analysis', *Journal of Public Policy*, 15(3): 231–49.

Anderson, J. J. (1990) 'Skeptical Reflections on a Europe of Regions: Britain, Germany and the ERDF", *Journal of Public Policy*, 10(4): 417–48.

Anderson, J. J. (1995) 'Structural Funds and the Social Dimension of EU Policy: Springboard or Stumbling Block?', in S. Leibfried and P. Pierson (eds), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration* (Washington, DC: The Brookings Institution).

Anderson, M, den Boer, M., Cullen, P., Gilmore, W., Raab, C. and Walker, N. (1995) *Policing the European Union* (Oxford: Clarendon Press).

Ansell, C. K., Parsons, C. A. and Darden, K. A. (1997) 'Dual Networks in European Regional Development Policy', *Journal of Common Market Studies*, 35(3): 347–76.

Apeldoorn, B. van (2002) 'The European Round Table of Industrialists: Still a Unique Player?', in J. Greenwood (ed.), *The Effectiveness of EU Business Associations* (London Palgrave).

Armstrong, K. A. and Bulmer, S. J. (1998) *The Governance of the Single European Market* (Manchester: Manchester University Press).

Artis, M. (1996) 'Alternative Transitions to EMU', *Economic Journal*, 106: 1005–15

Artis, M. and Buti, M. (2000) '"Close-to-Surplus": A Policy-Maker's Guide to the Implementation of the Growth and Stability Pact', *Journal of Common Market Studies*, 38(4): 563–91.

Aspinwall, M. (2002) 'The Dimensionality of the EU Policy Space', *European Union Politics*, 3(2): 81–111.

Aspinwall, M. and Schneider, G. (2000) 'Same Menu, Separate Tables: The Institutionalist Turn in Political Science and the Study of European Integration', *EMropean Journal of Political Research*, 38(1): 1–36.

Attinà, F. (1990) 'The Voting Behaviour of the European Parliament Members and the Problem of Europarties', *European Journal of Political Research*, 18(3): 557–79.

Attinà, F. (1992) *II Sistema Politico della Communita Europea* (Milan: Giuffre). Austen-Smith, D. (1993) 'Information and Influence: Lobbying for Agendas and Votes', *American Journal of Political Science*, 37(3): 799–833.

Austen-Smith, D. and Wright, J. R. (1994) 'Counteractive Lobbying', *American Journal of Political Science*, 38(1): 25–44.

Axelrod, R. (1970) *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Application to Politics* (Chicago, Ill.: Markham).

Aylott, N. (2002) 'Let's Discuss this Later: Party Responses to Euro-Division in Scandinavia', *Party Politics*, 8(4): 441–61.

Bagehot, W. (1963 [1865]) *The English Constitution* (London: Fontana).

Bailey, D. and De Propris, L. (2002) 'The 1988 Reform of the European Structural Funds: Entitlement or Empowerment', *Journal of European Public Policy*, 9(3): 408–28.

Bailey, I. (1999) 'Flexibility and Harmonization in EU Environmental Policy', *Journal of Common Market Studies*, 37(4): 549–71.

Baldwin, R., Berglöf, E., Giavazzi, F. and Widgren, J. (2001a) 'Eastern Enlargement and ECB Reform', *Swedish Economic Policy Review*, 89(1): 15–50.

Baldwin, R., Berglöf, E., Giavazzi, F. and Widgren, J. (2001b) *Nice Try: Should the Nice Treaty by Ratified?* (London: Centre for Economic Policy Research).

Baldwin-Edwards, M. (1997) 'The Emerging European Immigration Regime: Some Reflections on Implications for Southern Europe', *Journal of Common Market Studies*, 35(4): 497–520.

Baldwin-Edwards, M. and Schain, M. (eds) (1994) *The Politics of Immigration in Western Europe* (London: Frank Cass).

Balme, R. and Jouve, B. (1996) 'Building the Regional State: Europe and Territorial Organization in France', in L. Hooghe (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance* (Oxford: Oxford University Press).

Banchoff, T. (2002) 'Institutions, Inertia and European Union Research Policy', *Journal of Common Market Studies*, 40(1): 1–21.

Bank for International Settlements (2002) *Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and Derivatives Market Activity 2001* (Basle: Bank for International Settlements).

Banzhaf, J. F. (1965) 'Weighted Voting Doesn't Work: A Mathematical Analysis', *Rutgers Law Review*, 19: 317–43.

Bardi, L. (1996) 'Transnational Trends in European Parties and the 1994 Elections of the European Parliament', *Party Politics*, 2(1): 99–114.

Baron, D. and Ferejohn, J. A. (1989) 'Bargaining in Legislatures', *American Political Science Review*, 83(4), 1181–206.

Barrett, G. (2003) 'Family Matters', *Common Market Law Review*, 40(2): 369–21.

Barro, R. J. and Gordon, D. B. (1983) 'A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model', *Journal of Political Economy*, 91(4): 585–610.

Bartolini, S. and Mair, P. (1990) *Identity, Competition, and Electoral Availability: The Stability of European Electorates, 1885–1985* (Cambridge: Cambridge University Press).

Bastian, J. (1998) 'Putting the Cart Before the Horse? Labour market challenges ahead of monetary union in Europe', in D. Hine and Kassim (eds), *Beyond the Market: The EU and National Social Policy* (London: Routledge).

Bauböck, R. (1994) *Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration* (Aldershot: Edward Elgar).

Baumgartner, F. R. and Leech, B. L. (1996) 'The Multiple Ambiguities of "Counteractive Lobbying"', *American Journal of Political Science*, 40(2): 521–42.

Becker, G. S. (1983) 'A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence', *Quarterly Journal of Economics*, 98(3): 371–400.

Begg, I. and Grimwade, N. (1998) *Paying for Europe* (Sheffield: Sheffield Academic Press).

Behrens, P. and Smyrl, M. (1999) 'A Conflict of Rationalities: EU Regional Policy and the Single Market', *Journal of European Public Policy*, 6(3): 419–35.

Bell, D. (1960) *The End of Ideology* (New York: Free Press).

Bentley, A. (1967) *The Process of Government* (Chicago, Ill.: University of Chicago Press).

Bergman, T. (1997) 'National Parliaments and EU Affairs Committees: Notes on Empirical Variation and Competing Explanations', *Journal of European Public Policy*, 4(3): 373–87.

Berlin, I. (1969) *Four Essays on Liberty* (Oxford: Oxford University Press).

Bermann, G. (1994) 'Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the EC and the US', *Columbia Law Review*, 94(2): 331–456.

Bernitz, U. (2001) 'Sweden and the European Union: On Sweden's Implementation and Application of European Law', *Common Market Law Review*, 38: 903–934.

Beyers, J. (1998) 'Where Does Supranationalism Come From? Ideas Floating Through the Working Groups of the Council of the European Union', *European Integration Online Papers*, 2(9, http://eiop.or.at/eiop/texte/1998–009a.htm,.

Beyers, J. and Dierickx, G. (1998) 'The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational of Intergovernmental Negotiations?', *Journal of Common Market Studies*, 36(3): 289–317.

Bhagwati, J. (2003) 'Borders Beyond Control', *Foreign Affairs*, 82(1): 98–101.

Bigo, D. (1994) 'The European Security Field: Stakes and Rivalries in a Newly Developing Area of Policy Intervention', in M. Anderson and M. den Boer (eds), *Policing Across National Boundaries* (London: Pinter).

Bilal, S. (1998) 'Political Economy Considerations on the Supply of Trade Protection in Regional Integration Agreements', *Journal of Common Market Studies*, 36(1): 1–32.

Bindseil, U. (2001) 'A Coalition-Form Analysis of the "One Country – One Vote" Rule in the Governing Council of the European Central Bank', *International Economic Journal*, 15(1): 141–64.

Bini Smaghi, L. and Casini, C. (2000) 'Monetary and Fiscal Policy Co-operation in EMU', *Journal of Common Market Studies*, 38(3): 375–91.

Birnbaum, P. and Badie, P. (1983) *The Sociology of the State* (Chicago, Ill.: University of Chicago Press).

Blondel, J. (1984) 'Dual Leadership in the Contemporary World: A Step Towards Executive and Regime Stability?', in D. Kavanagh and G. Peele (eds), *Comparative Government and Politics: Essays in Honour of S. E. Finer* (London: Heinemann).

Blondel, J., Sinnott, S. and Svensson, P. (1997) 'Representation and Voter Turnout', *European Journal of Political Research*, 32(2): 243–72.

Blondel, J., Sinnott, S. and Svensson, P. (1998) *People and Parliament in the European Union: Participation, Democracy and Legitimacy* (Oxford: Clarendon Press).

Bobbio, N. (1996) *Left and Right: The Significance of a Political Distinction*, trans. A. Cameron (Cambridge: Polity).

Boer, M. den (1994) 'The Quest for European Policing: Rhetoric and Justification in a Disorderly Debate', in M. Anderson and M. den Boer (eds), *Policing Across National Boundaries* (London: Pinter).

Bofinger, P. (1994) 'Is Europe an Optimum Currency Area', Discussion Paper no. 915 (London: Centre for Economic Policy Research).

Bogdandy, A. V. and Bast, J. (2002) 'The European Union's Vertical Order of Competences: The Current Law and Proposals for Its Reform', *Common Market Law Review*, 39: 227–68.

Bogdanor, V. (1986) 'The Future of the European Community: Two Models of Democracy', *Government and Opposition*, 22(2): 344–70.

Boix, C. (2003) *Democracy and Redistribution* (Cambridge: Cambridge University Press).

Boockmann, B. (1998) 'Agenda Control by Interest Groups in EU Social Policy', *Journal of Theoretical Politics*, 10(2): 215–36.

Borras-Alomar, S., Christiansen, T. and Rodriguez-Pose, A. (1994) 'Towards a "Europe of the Regions"? Visions and Realities from a Critical Perspective', *Regional Politics and Policy*, 4(2): 1–27.

Börzel, T. (1999) 'Transnational Adaptation to Europeanization in Germany and Spain', *Journal of Common Market Studies*, 37(4): 573–96.

Börzel, T. (2000) 'Why there is no "Southern Problem": on Environmental Leaders and Laggards in the European Union', *Journal of European Public Policy*, 7(1): 141–62.

Börzel, T. (2001) 'Non-Compliance in the European Union: Pathology or Statistical Artefact?', *Journal of European Public Policy*, 8(5): 803–24.

Börzel, T. (2002) *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain* (Cambridge: Cambridge University Press).

Bosch, A. and Newton, K. (1995) 'Economic Calculus or Familiarity Breeds Content?', in O. Niedermayer and R. Sinnott (eds), *Public Opinion and Internationalized Governance* (Oxford: Oxford University Press).

Bouwen, P. (2002) 'Corporate Lobbying in the European Union: the Logic of Access', *Journal of European Public Policy*, 9(3): 365–90.

Bowler, S. and Farrell, D. (1993) 'Legislator Shirking and Voter Monitoring: Impact of European Parliament Electoral Systems upon Legislator-Voter Relationships', *Journal of Common Market Studies*, 31(1): 45–69.

Bowler, S. and Farrell, D. (1995) 'The Organization of the European Parliament: Committees, Specialization and Co-ordination', *British Journal of Political Science*, 25(2): 219–43.

Bradley, K. St. C. (1997) 'The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere?', *European Law Journal*, 3(3): 230–54.

Brams, S. J. and Affuso, P. J. (1985) 'New Paradoxes of Voting Power in the EC Council of Ministers', *Electoral Studies*, 4(1): 135–9.

Branch, A. and Greenwood, J. (2001) 'European Employers: Social Partners?', in H. Compston and J. Greenwood (eds), *Social Partnership in the European Union* (London: Palgrave).

Bräuninger, T., Cornelius, T., König, T. and Schuster, T. (2001) 'The Dynamics of European Integration: A Constitutional Analysis of the Amsterdam Treaty', in G. Schneider and M. Aspinwall (eds), *The Rules of Integration: Institutionalist Approaches to the Study of Europe* (Manchester: Manchester University Press).

Bräuninger, T. and König, T. (2001) *Indices of Power IOP 2.0* (computer program). (Konstanz: University of Konstanz, [http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/koenig/IOP.html]).

Break, G. (1967) *Intergovernmental Fiscal Relations in the United States* (Washington, DC: The Brookings Institution).

Bribosia, H. (1998) 'Report on Belgium', in A.-M. Slaughter, A. Stone Sweet and J. H. H. Weiler (eds), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context* (Oxford: Hart).

Brinegar, A., Jolly, S. and Kitschelt, H. (2002) 'Varieties of Capitalism and Political Divides over European Integration', in G. Marks and M. Steenbergen (eds), *European Integration and Political Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press).

Broscheid, A. and Coen, D. (2003) 'Insider and Outsider Lobbying of the European Commission: An Informational Model of Forum Polities', *European Union Politics*, 4(2): 165–89.

Brown, C. C. and Oates, W. E. (1987) 'Assistance to the Poor in a Federal System', *Journal of Public Economics*, 32: 307–30.

Brubaker, R. (1992) *Citizenship and Nationhood in France and Germany* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

Bruter, M. (2004) 'Winning Hearts and Minds for Europe: The Impact of News and Symbols on Civic and Cultural European Identity', *Comparative Political Studies*, 36(10): 1148–79.

Brzinski, J. B. (1995) 'Political Group Cohesion in the European Parliament, 1989–1994', in C. Rhodes and S. Mazey (eds), *The State of the European Union*, 3 (London: Longman).

Buchanan, J. M. and Tullock, G. (1962) *The Calculus of Consent* (Ann Arbor, Mich.: Michigan University Press).

Budden, P. (2002) 'Observations on the Single European Act and "Relaunch of Europe": A Less "Intergovernmental" Reading of the 1985 Intergovernmental Conference', *Journal of European Public Policy*, 9(1): 76–97.

Bufacchi, V. and Garmise, S. (1995) 'Social Justice in Europe: An Evaluation of European Regional Policy', *Government and Opposition*, 30(2): 179–97.

Buiter, W. (1999) 'Alice in Euroland', *Journal of Common Market Studies*, 37(2): 181–209.

Buiter, W., Corsetti, G. and Roubini, N. (1993) 'Maastricht's Fiscal Rules', *Economic Policy*, April 1993.

Bulmer, S. (1991) 'Analysing European Political Co-operation: The Case for Two-Tier Analysis', in M. Holland (ed.), *The Future of European Political Cooperation: Essays on Theory and Practice* (London: Macmillan).

Bulmer, S. (1994) 'The Governance of the European Union: A New Institutional Approach', *Journal of Public Policy*, 13(4): 351–80.

Bulmer, S. and Wessels, W. (1987) *The European Council: Decision-Making in European Politics* (London: Macmillan).

Burley, A.-M. and Mattli, W. (1993) 'Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration', *International Organization*, 47(1): 41–76.

Bush, E. and Simi, P. (2001) 'European Farmers and Their Protest', in D. Imig and S. Tarrow (eds), *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield).

Buti, M. and Guidice, G. (2002) 'Maastricht's Fiscal Rules at Ten: An Assessment', *Journal of Common Market Studies*, 40(5): 823–48.

Buti, M., Roeger, W. and in't Veld, J. (2001) 'Stabilizing Output and Inflation: Policy Constraints and Co-operation under a Stability Pact', *Journal of Common Market Studies*, 39(5): 801–28.

Butler, D. and Ranney, D. (eds) (1994) *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy* (London: Macmillan).

Butt Philip, A. (1985) *Pressure Groups in the European Community* (London: Universities Association of Contemporary European Studies).

Caldeira, G. A. and Gibson, J. L. (1995) 'The Legitimacy of the Court of Justice in the European Union: Models of Institutional Support', *American Political Science Review*, 89(2): 356–76.

Cameron, C. (2000) *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power* (Cambridge: Cambridge University Press).

Cameron, D. (1992) 'The 1992 Initiative: Causes and Consequences', in A. M. Sbragia (ed.), *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the "New" Europe* (Washington, DC: The Brookings Institution).

Cameron, D. (1993) 'British Exit, German Voice, French Loyalty: Defection, Domination, and Cooperation in the 1992–93 ERM Crisis', paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Washington, DC, September.

Cameron, D. (1997) 'Economic and Monetary Union: Underlying Imperatives and Third-Stage Dilemmas', *Journal of European Public Policy*, 4(3): 455–85.

Cameron, D. (1998) 'Creating Supranational Authority in Monetary and Exchange-Rate Policy: The Sources and Effects of EMU', in W. Sandholtz and A. Stone Sweet (eds), *European Integration and Supranational Governance* (Oxford: Oxford University Press).

Cameron, F. (1998) 'Building a Common Foreign Policy: Do Institutions Matter?', in J. Peterson and H. Sjursen (eds), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP* (London: Routledge).

Caporale, G. M. (1993) 'Is Europe an Optimum Currency Area? Symmetric Versus Asymmetric Shocks in the EC, *National Institute Economic Review(144)*: 95–103.

Cappelletti, M., Seccombe, M. and Weiler, J. H. H. (eds) (1986) *Integration Through Law*, vols 1 and 2 (Berlin: De Gruyter).

Carey, S. (2002a) *The Impact of Political Parties on Public Support for European Integration*, unpublished doctoral thesis, University of Essex.

Carey, S. (2002b) 'Undivided Loyalties: Is National Identity an Obstacle to European Integration?', *European Union Politics*, 3(4): 387–413.

Carey, W. L. (1974) 'Federalism and Corporate Law: Reflections upon Delaware', *Yale Law Review*, 83(4): 663–705.

Carrubba, C. J. (1997) 'Net Financial Transfers in the European Union: Who Gets What and Why?', *The Journal of Politics*, 59(2): 469–96.

Carrubba, C. J. (2001) 'The Electoral Connection in European Union Polities', *Journal of Politics*, 63(1): 141–58.

Carrubba, C. J. and Volden, C. (2001) 'Explaining Institutional Change in the European Union: What Determines the Voting Rule in the Council of Ministers', *European Union Politics*, 2(1): 5–30.

Catabia, M. (1998) 'The Italian Constitutional Court and the Relationship Between the Italian Legal System and the European Union', in A.-M. Slaughter, A. Stone Sweet and J. H. H. Weiler (eds), *The European Court and National Courts – Doctrine and jurisprudence: Legal Change in Its Social Context* (Oxford: Hart).

Cawson, A. and Saunders, P. (1983) 'Corporatism, Competitive Politics and Class Struggle', in R. King (ed.), *Capital and Politics* (London: Routledge).

Cecchini, P. (1988) *The European Challenge, 1992: The Benefits of a Single Market* (Aldershot: Gower).

Chalmers, D. (1995) 'The Single Market: From Prima Donna to Journeyman', in J. Shaw and G. More (eds), *New Legal Dynamics of European Union* (Oxford: Clarendon Press).

Chalmers, D. (1997) 'Judicial Preferences and the Community Legal Order', *Modern Law Review*, 60(2): 164–99.

Chalmers, D. (1998) 'Bureaucratic Europe: From Regulatory Communities to Securitising Unions', paper presented at the annual conference of the Council for European Studies, Baltimore, 28 February.

Chalmers, D. (2001) 'The Positioning of EU Judicial Politics Within the United Kingdom', in K. H. Goetz and S. Hix (eds), *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems* (London: Frank Cass).

Chopin, I. and Niessen, J. (eds) (1998) *Proposals for Legislative Measures to Combat Racism and to Promote Equal Rights in the European Union* (Brussels and London: Starting Line Group and Commission for Racial Equality).

Christiansen, T. (2001) 'Intra-Institutional Politics and Inter-Institutional Relations in the EU: Towards Coherent Governance?', *Journal of European Public Policy*, 8(5): 747–69.

Christiansen, T. (2002) 'The Role of Supranational Actors in EU Treaty Reform', *Journal of European Public Policy*, 9(1): 33–53.

Christiansen, T., Falkner, G. and J0rgensen, K. E. (2002) 'Theorizing EU Treaty Reform: Beyond Diplomacy and Bargaining', *Journal of European Public Policy*, 9(1): 12–32.

Christin, T. and Hug, S. (2002) 'Referendums and Citizen Support for European Integration', *Comparative Political Studies*, 35(5): 586–617.

Chryssochoou, D. (1994) 'Democracy and Symbiosis in the European Union: Towards a Confederal Consociation?', *West European Politics*, 17(1): 1–14.

Cichowski, R. A. (2000) 'Western Dreams, Eastern Realities: Support for the European Union in Central and Eastern Europe', *Comparative Political Studies*, 33(10): 1243–78.

Cini, M. (1996) *The European Commission: Leadership, Organisation and Culture in the EU Administration* (Manchester: Manchester University Press).

Cini, M. (1997) 'Administrative Culture in the European Commission: The Cases of Competition and Environment', in N. Nugent (ed.), *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission* (London: Macmillan).

Claes, M. and de Witte, B. (1998) 'Report on the Netherlands', in A.-M. Slaughter, A. Stone Sweet and J. H. H. Weiler (eds), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context* (Oxford: Hart).

Clark, W. R., Golder, M. and Golder, S. N. (2002) 'Fiscal Policy and the Democratic Process in the European Union', *European Union Politics*, 3(2): 205–30.

Clutterbuck, R. (1990) *Terrorism, Drugs and Crime in Europe after 1992* (London: Routledge).

Cobham, D. (1996) 'Causes and Effects of the European Monetary Crisis of 1992–93', *Journal of Common Market Studies*, 34(4): 585–604.

Coen, D. (1997) 'The Evolution of the Large Firm as a Political Actor in the European Union', *Journal of European Public Policy*, 4(1): 91–108.

Coen, D. (1998a) *The Large Firm as a Political Actor in the European Union* (London: Routledge).

Coen, D. (1998b) 'The European Business Interest and the Nation-State: Large-Firm Lobbying in the European Union and the Member States', *Journal of Public Policy*, 18(1): 75–100.

Cohen, M. A. (1992) 'The Motives of Judges: Empirical Evidence from Antitrust Sentencing', *International Review of Law and Economics*, 12(1): 13–30.

Cole, A. (2001) 'National and Partisan Contexts of Europeanization: The Case of the French Socialists', *Journal of Common Market Studies*, 39(1): 15–36.

Cole, J. and Cole, F. (1997) *A Geography of the European Union*, 2nd edn (London: Routledge).

Coleman, W. D. (1998) 'From Protected Development to Market Liberalism: Paradigm Change in Agriculture', *Journal of European Public Policy*, 5(4): 632–51.

Coleman, W. D. and Tangermann, S. (1999) 'The 1992 CAP Reform, the Uruguay Round and the Commission', *Journal of Common Market Studies*, 37(3): 385–405.

Colomer, J. M. (1999) 'On the Geometry of Unanimity Rule', *Journal of Theoretical Politics*, 11(4): 543–53.

Committee for the Study of Economic and Monetary Union (1989) *Report on Economic and Monetary Union in Europe* (the Delors Report) (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union).

Compston, H. and Greenwood, J. (eds) (2001) *Social Partnership in the European Union* (London: Palgrave).

Conant, L. (2002) *Justice Contained: Law and Politics in the European Union* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

Conzelmann, T. (1995) 'Networking and the Politics of EU Regional Policy: Lessons from North Rhine-Westphalia, Nord-Pas de Calais and North West England', *Regional and Federal Studies*, 5(2): 134–72.

Coombes, D. (1970) *Politics and Bureaucracy in the European Community: A Portrait of the Commission of the E.E.C.* (London: Allen & Unwin).

Cooter, R. and Drexl, J. (1994) 'The Logic of Power in the Emerging European Constitution: Game Theory and the Division of Powers', *International Review of Law and Economics*, 14(2): 307–26.

Cooter, R. and Ginsburg, T. (1997) 'Comparative Judicial Discretion: An Empirical Test of Economic Models', in D. Schmidtchen and R. Cooter (eds), *Constitutional Law and Economics of the European Union* (Cheltenham: Edward Elgar).

Corbett, R., Jacobs, F. and Shackleton, M. (1995) *The European Parliament*, 3rd edn (London: Catermill).

Corbett, R., Jacobs, F. and Shackleton, M. (2000) *The European Parliament*, 4th edn (London: Catermill).

Cornelius, W. A., Martin, P. L. and Hollifield, J. F. (1994) 'Introduction: The Ambivalent Quest for Immigration Control', in W. A. Cornelius, P. L. Martin and J. F. Hollifield (eds), *Controlling Immigration: A Global Perspective* (Stanford, CA: Stanford University Press).

Council of the European Communities (1990) *The Council of the European Community* (Luxembourg: Office of Official Publications of the European Communities).

Council of the European Union (1995) *Draft Report of the Council on the Functioning of the Treaty on European Union* (Brussels: Council of Ministers).

Court of Justice (1995) *Report of the Court of Justice on Certain Aspects of the Application of the Treaty on European Union* (Luxembourg: Court of Justice of the European Union, 22 May 1995).

Court of Justice (1999) *The Future of the Judicial System of the European Union (Proposals and Reflections)* (Luxembourg: Court of Justice of the European Union, May 1999).

Cowles, M. Green (1995) 'Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC 1992', *Journal of Common Market Studies*, 33(4): 501–26.

Cowles, M. Green (1997) 'Organizing Industrial Coalitions: A Challenge for the Future?', in H. Wallace and A. R. Young (eds), *Participation and Policy-Making in the European Union* (Oxford: Clarendon Press).

Cowles, M. Green (1998) 'The Changing Architecture of Big Business', in J. Greenwood and M. Aspinwall (eds), *Collective Action in the European Union* (London: Routledge).

Cowles, M. Green (2002) 'Large Firms and the Transformation of EU Business Associations: A Historical Perspective', in J. Greenwood (ed.), *The Effectiveness of EU Business Associations* (London: Palgrave).

Cowles, M. Green and Risse, T. (2001) 'Europeanization and Domestic Change: Conclusions', in M. Green Cowles, J. Caporaso and T. Risse (eds), *Europeanization and Domestic Change* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

Cox, G. W. (1987) *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England* (Cambridge: Cambridge University Press).

Cox, G. W. and McCubbins, M. (1993) *Legislative Leviathan: Party Government in the House* (Berkeley, CA: University of California Press).

Craig, P. (1998) 'Report on the United Kingdom', in A.-M. Slaughter, A. Stone Sweet and J. H. H. Weiler (eds), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context* (Oxford: Hart).

Craig, P. (2001) 'The Jurisdiction of the Community Courts Reconsidered', in G. de Búrca and J. H. H. Weiler (eds), *The European Court of Justice* (Oxford: Oxford University Press).

Cram, L. (1993) 'Calling the Tune Without Paying the Piper? Social Policy Regulation: the Role of the Commission in European Union Social Policy', *Policy and Politics*, 21(1): 135–46.

Cram, L (1994) 'The European Commission as a Multi-Organization: Social Policy and IT Policy in the EU', *Journal of European Public Policy*, 1(2): 195–217.

Cram, L. (1997) *Policy-Making in the EU: Conceptual Lenses and the Integration Process* (London: Routledge).

Cram, L. (1998) 'The EU Institutions and Collective Action: Constructing a European Interest?', in J. Greenwood and M. Aspinwall (eds), *Collective Action in the European Union* (London: Routledge).

Crombez, C. (1996) 'Legislative Procedures in the European Community', *British Journal of Political Science*, 26(2): 199–218.

Crombez, C. (1997a) 'The Co-Decision Procedure in the European Union', *Legislative Studies Quarterly*, 22(1): 97–119.

Crombez, C. (1997b) 'Policy Making and Commission Appointment in the European Union', *Aussenwirtschaft*, 52, (1–2): 63–82.

Crombez, C. (2000) 'The Treaty of Amsterdam and the co-decision procedure', in G. Schneider and M. Aspinwall (eds), *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe* (Manchester: Manchester University Press).

Crombez, C. (2001) 'Institutional Reform and Co-Decision in the European Union', *Constitutional Political Economy*, 11(1): 41–57.

Crombez, C. (2002) 'Information, Lobbying and the Legislative Process in the European Union', *European Union Politics*, 3(1): 7–32.

Crouch, C. and Menon, A. (1997) 'Organised Interests and the State', in M. Rhodes, P. Heywood and V. Wright (eds), *Developments in West European Politics* (London: Macmillan).

Crowley, P. (1996) 'EMU, Maastricht and the 1996 Intergovernmental Conference', *Contemporary Economic Policy*, 14): 41–55.

Crowley, P. (2001) 'The Institutional Implications of EMU', *Journal of Common Market Studies*, 39(3): 385–404.

Cukierman, A. (1992) *Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence* (Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology Press).

Cukierman, A., Webb, S. B. and Neyapti, B. (1993) 'The Measurement of Central Bank Independence and its Effect on Policy Outcomes', *The World Bank Economic Review*, 6: 353–98.

Cusack, T. R. (2001) 'Partisanship in the Setting and Coordination of Fiscal and Monetary Policies', *European Journal of Political Research*, 40: 93–115.

Dahrendorf, R. (1959) *Class and Class Conflict in Industrial Society* (London: Routledge).

Dalton, R. J. (1988) *Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the United States Great Britain, West Germany and France* (Chatham: Chatham House).

Dalton, R. J., Kuechler, M. and Burklin, W. (1990) 'The Challenge of New Movements', in R. J. Dalton and M. Kuechler (eds), *Challenging the Political Order: New Social and Political Movements in Western Democracies* (Oxford: Oxford University Press).

Damro, C. (2001) 'Building an External Identity: The EU and Extraterritorial Competition Policy', *Journal of European Public Policy*, 8(2): 208–26.

Daugbjerg, C. (1999) 'Reforming the CAP", *Journal of Common Market Studies*, 39(3): 407–28.

Daugbjerg, C. (2003) 'Policy Feedback and Paradigm Shift in EU Agricultural Policy: The Effects of the MacSharry Reform on Future Reform', *Journal of European Public Policy*, 10(3): 421–37.

Daugbjerg, C. and Swinbank, A. (2004) 'The CAP and EU Enlargement: Prospects for an Alternative Strategy to Avoid the Lock-in of CAP Support', *Journal of Common Market Studies*, 42(1): 99–119.

De Grauwe, P. (2002a) 'Challenges for Monetary Policy in Euroland', *Journal of Common Market Studies*, 40(4): 683–718.

De Grauwe, P. (2002b) 'Europe's Instability Pact', *Financial Times*, 25 July 2002, p. 17.

De Grauwe, P. (2003) *The Economics of Monetary Integration*, 5th edn (Oxford: Oxford University Press).

De Grauwe, P. and Vanhaverbeke, W. (1993) 'Is Europe and Optimum Currency Area? Evidence From Regional Data', in P. R. Masson and M. P. Taylor (eds), *Policy Issues in the Operation of Currency Unions* (Cambridge: Cambridge University Press).

De La Fuente, A. and Domenech, R. (2001) The Redistributive Effects of the EU Budget: An Analysis and Proposal for Reform', *Journal of Common Market Studies*, 39(2): 307–30.

De Rynck, S. and McAleavey, P. (2001) 'The Cohesion Deficit in Structural Fund Policy', *Journal of European Public Policy*, 8(4): 541–57.

De Winter, L. and Swyngedouw, M. (1999) 'The Scope of EU Government', in H. Schmitt and J. Thomassen (eds), *Political Representation and Legitimacy in the European Union* (Oxford: Oxford University Press).

Decker, F. (2002) 'Governance Beyond the Nation-State: Reflections on the Democratic Deficit in the European Union', *Journal of European Public Policy*, 9(2): 256–72.

Dedman, M. (1996) *The Origins and Development of the European Union, 1945–1995* (London: Routledge).

Dehousse, R. (1992) 'Integration v. Regulation? On the Dynamics of Regulation in the European Community', *Journal of Common Market Studies*, 30(4): 383–402.

Dehousse, R. (1995) 'Constitutional Reform in the European Community: Are there Alternatives to the Majoritarian Avenue?', in J. Hayward (ed.), *The Crisis of Representation in Europe* (London: Frank Cass).

Dehousse, R. (1997) 'Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies', *Journal of European Public Policy*, 4(2): 246–61.

Dehousse, R. and Majone, G. (1994) 'The Institutional Dynamics of European Integration: From the Single Act to the Maastricht Treaty', in S. Martin (ed.), *The Construction of Europe – Essays in Honour of Emile Noel* (Dordrecht: Kluwer).

Deighton, A. (2002) 'The European Security and Defence Policy', *Journal of Common Market Studies*, 40(4): 719–41.

Devuyst, Y. (1995) "The European Community and the Conclusion of the Uruguay Round', in C. Rhodes and S. Mazey (eds), *The State and the European Union*, 3 (London: Longman).

Dicey, A. V. (1939 [1885]) *Introduction Study of the Law of the Constitution* (London: Macmillan).

Diez Medrano, J. and P. Gutierrez (2001) 'Nested Identities: National and European Identity in Spain', *Ethnic and Racial Studies*, 24: 753–78.

Dimitrova, A. and Steunenberg, B. (2000) 'The Search for Convergence of National Policies in the European Union: An Impossible Quest?', *European Union Politics*, 1(2): 201–26.

Dinan, D. (1994) *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community* (London: Macmillan).

Docksey, C. and Williams, K. (1997) 'The Commission and the Execution of Community Policy', in G. Edwards and D. Spence (eds), *The European Commission*, 2nd edn (London: Catermill).

Dogan, R. (1997) 'Comitology: Little Procedures with Big Implications', *West European Politics*, 20(3): 31–60.

Dogan, R. (2001) 'A Cross-Sectional View of Comitology: Incidence, Issues and Implications', in T. Christiansen and E. Kirchner (eds), *Committee Governance in the European Union* (Manchester: Manchester University Press).

Delvik, J. E. and Visser, J. (2001) 'ETUC and European Social Partnership: A Third Turning-Point?', in H. Compston and J. Greenwoods (eds), *Social Partnership in the European Union* (London: Palgrave).

Donnelly, M. and Ritchie, E. (1997) 'The College of Commissioners and the Cabinets', in G. Edwards and D. Spence (eds), *The European Commission*, 2nd edn (London: Catermill).

Donohue, J. D. and Pollack, M. A. (2001) 'Centralization and Its Discontents: The Rhythms of Federalism in the United States and the European Union', in K. Nicolaidis and R. Howse (eds), The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union (Oxford: Oxford University Press).

Dornbusch, R. (1990) 'Two-Track EMU, Now!', in K. O. Pohl *et al.*, *Britain and EMU* (London: Centre for Economic Performance).

Downs, A. (1957) *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper and Row).

Downs, W. M. (2001) 'Denmark's Referendum on the Euro: The Mouse that Roared ... Again', *West European Politics*, 24(1): 222–6.

Drake, H. (1995) 'Political Leadership and European Integration: The Case of Jacques Delors', *West European Politics*, 18(1): 140–60.

Drewry, G. (1993) 'Judicial Politics in Britain: Patrolling the Boundaries', in M. L. Volcansek (ed.), *Judicial Politics and Policy-Making in Western Europe* (London: Frank Cass).

Duke, S. (1996) 'The Second Death (or Second Coming?) of the WELT, *Journal of Common Market Studies*, 34(2): 167–90.

Dunleavy, P. (1979) 'The Urban Basis of Political Alignment: Social Class, Domestic Property Ownership and State Intervention in Consumer Processes', *British Journal of Political Science*, 9(3): 409–43.

Dunleavy, P. (1990) *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science* (London: Harvester Wheatsheaf).

Dunleavy, P. (1997) 'Explaining the Centralization of the European Union: A Public Choice Analysis', *Aussenwirtschaft*, 52, (1–2): 183–212.

Dunleavy, P. and O'Duffy, B. (1998) 'The Organizational Structure of the European Commission: A Bureau-Shaping Analysis', unpublished mimeo (London: London School of Economics and Political Science).

Dunleavy, P. and O'Leary, B. (1987) *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy* (London: Macmillan).

Dyson, K. (1994) *Elusive Union: The Process of Economic and Monetary Integration in Europe* (London: Longman).

Dyson, K. (2000) *The Politics of the Euro-Zone: Stability or Breakdown?* (Oxford: Oxford University Press).

Dyson, K. and Featherstone, K. (1999) *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union* (Oxford: Oxford University Press).

Dyson, K., Featherstone, K. and Michalopoulis, G. (1994) 'The Politics of EMU: The Maastricht Treaty and the Relevance of Bargaining Models', paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, New York, September.

Earnshaw, D. and Judge, D. (1995) 'Early Days: the European Parliament, Co-Decision and the European Union Legislative Process Post-Maastricht', *Journal of European Public Policy*, 2(4): 624–49.

Earnshaw, D. and Judge, D. (1997) 'The Life and Times of the European Union's Co-operation Procedure', *Journal of Common Market Studies*, 35(4): 543–64.

Earnshaw, D. and Judge, D. (2002) 'No Simple Dichotomies: Lobbyists and the European Parliament', *Journal of Legislative Studies*, 8(4): 62–79.

Easton, D. (1957) 'An Approach to the Study of Political Systems', *World Politics*, 9(5): 383–400.

Easton, D. (1965) *A Framework for Political Analysis* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall).

Easton, D. (1975) 'A Reassessment of the Concept of Political Support', *British Journal of Political Science*, 5: 435–57.

Edwards, G. and Spence, D. (eds) (1997) *The European Commission*, 2nd edn (London: Catermill).

Egan, M. P. (2001) *Constructing a European Market* (Oxford: Oxford University Press).

Ehin, P. (2001) 'Determinants of Public Support for EU Membership: Data from the Baltic States', *European Journal of Political Research*, 40: 31–56.

Ehlermann, C.-D. and Hancher, L. (1995) 'Comments on Streit and Mussler', *European Law Journal*, 1(1): 84–8.

Eichenberg, R. C. and Dalton, R. J. (1993) 'Europeans and the European Community: The Dynamics of Public Support for European Integration', *International Organization*, 47(4): 507–34.

Eichener, V. (1992) *Social Dumping or Innovative Regulation? Processes and Outcomes of European Decision-Making in the Sector of Health and Safety at Work Harmonization*, EUI Working Paper SPS no. 92/28 (Florence: European University Institute).

Eichener, V. (1997) 'Effective European Problem-Solving: Lessons from the Regulation of Occupational Safety and Environmental Protection', *Journal of European Public Policy*, 4(4): 591–608.

Eichengreen, B. (1990) 'Costs and Benefits of European Monetary Unification', Discussion Paper no. 453 (London: Centre for Economic Policy Research).

Eichengreen, B. (1991) 'Designing a Central Bank for Europe: A Cautionary Tale from the Early Years of the Federal Reserve System', Discussion Paper no. 585 (London: Centre for Economic Policy Research).

Eichengreen, B. (1993a) 'Labor Markets and European Monetary Unification', in P. Masson and M. Taylor (eds), *Policy Issues in the Operation of Currency Unions* (Cambridge: Cambridge University Press).

Eichengreen, B. (1993b) 'Thinking About Migration: Notes on European Migration Pressures at the Dawn of the Next Millennium', in H. Siebert (ed.), *Migration: A Challenge for Europe* (Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press).

Eichengreen, B. (1994) 'Fiscal Policy in EMU', in B. Eichengreen and J. Frieden (eds), *The Political Economy of European Monetary Unification* (Boulder, CO: Westview).

Eichengreen, B. and Frieden, J. A. (2001) 'The Political Economy of European Monetary Unification: An Analytical Introduction', in B. Eichengreen and J. A. Frieden (eds), *The Political Economy of European Monetary Unification*, 2nd edn (Boulder: Westview).

Eichengreen, B. and Von Hagen, J. (1996) 'Fiscal Policy and Monetary Union: Federalism, Fiscal Restrictions, and the No-Bailout Rule', in H. Siebert (ed.), *Monetary Policy in an Integrated World Economy* (Mohr: Tubingen).

Eijk, C. van der and Franklin, M. (eds) (1996) *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union* (Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press).

Eijk, C. van der, Franklin, M. and van der Burg, W. (2001) 'Policy Preference and Party Choice', in H. Schmitt and J. Thomassen (eds), *Political Representation and Legitimacy in the European Union* (Oxford: Oxford University Press).

Eijk, C. van der, Franklin, M. and Oppenhuis, E. (1996) 'The Strategic Context: Party Choice', in C. van der Eijk and M. Franklin (eds), *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union* (Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press).

Elazar, D. J. (2001) 'The United States and the European Union: Models for Their Epochs', in K. Nicolaidis and R. Howse (eds), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union* (Oxford: Oxford University Press).

Epstein, D. and O'Halloran, S. (1999) *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers* (Cambridge: Cambridge University Press).

Eskridge, W. N. Jr (1991) 'Reneging on History? Playing the Court/Congress/President Civil Rights Game', *California Law Review*, 38: 613–84.

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity Press).

European Commission (1985) *Completing the Internal Market: White Paper of the Commission the European Council*, COM(85) 310 (Luxembourg: Office of Official Publications of the European Communities).

European Commission (1990) 'One Market, One Money: An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union', *European Economy*, 44.

European Commission (1992) *An Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups*, SEC(92) 2272 final (Brussels: European Commission, 2 December).

European Commission (1995) *The Agricultural Situation in the Community* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities).

European Commission (1997) *Single Market Scoreboard, No. 1* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union).

European Commission (1998a) *European Union Financial Report, 1996* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities).

European Commission (1998b) *Report on Progress Towards Convergence and the Recommendation with a View to the Transition to the Third Stage of Economic and Monetary Union, Part 1: Recommendation* (Luxembourg: Office of Official Publications of the European Communities, 25 March 1998).

European Commission (1998c) *Committee Procedures: Simpler, More Democratic, More Transparent*, IP/98/554 (Brussels: European Commission, 24 June 1998).

European Commission (2000a) *The Community Budget: Facts in Figures* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities).

European Commission (2000b) *The European Commission, 2000–2004* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities).

European Commission (2001) *Working for the Regions* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union).

European Commission (2002a) *Report on the Working of the Committees During 2000*, Official Journal No. C 37, 2002, Item 2 (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union).

European Commission (2002b) *Agricultural Situation in the European Union: 2002 Report* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union).

European Commission (2003) *Internal Market Scoreboard, No 12* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union).

European Commission (2004) *General Budget of the European Union for the Financial Year 2004* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union).

European Parliament (1985) *Committee of Inquiry into the Rise of Fascism and Racism in Europe: Report of the Findings of the Inquiry* (Evrigenis Report) (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities).

European Parliament (1991) *Committee of Inquiry on Racism and Xenophobia: Report on the Findings of the Inquiry* (Ford Report) (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities).

European Parliament (1995a) *Report on the Functioning of the Treaty on European Union with a View to the 1996 Intergovernmental Conference*, PE 212.450 (Brussels: European Parliament).

European Parliament (1995b) *Resolution on the Functioning of the Treaty on European Union With a View to the 1996 Intergovernmental Conference – Implementation and Development of the Union*, PE 190.440 (Brussels: European Parliament).

European Parliament (1997) *Progress Report, 1 August 1996 to 31 July 1997, on the Delegations to the Conciliation Committee (Fontaine, Imbeni, Verde i Aldea)*, PE 223.209 (Brussels: European Parliament).

Evans, R. B., Jacobson, H. K. and Putnam, R. D. (eds) (1993) *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley, CA: University of California Press).

Everson, M. (1995) 'The Legacy of the Market Citizen', in J. Shaw and G. More (eds), *New Legal Dynamics of European Union* (Oxford: Clarendon Press).

Fagerberg, J. and Verspagen, B. (1996) 'Heading for Divergence? Regional Growth in Europe Reconsidered', *Journal of Common Market Studies*, 34(3): 431–48.

Falkner, G. (1996) 'European Works Councils and the Maastricht Social Agreement: Towards a New Policy Style?', *Journal of European Public Policy*, 3(2): 192–208.

Falkner, G. (2000a) 'Effects of EU Membership on a New Member State', *Journal of Common Market Studies*, 38(2): 223–50.

Falkner, G. (2000b) 'Policy Networks in a Multi-Level System: Convergence Towards Moderate Diversity?', *West European Politics*, 23(4): 94–120.

Falkner, G. (2000c) 'The Council and the Social Partners? EC Social Policy Between Diplomacy and Collective Bargaining', *Journal of European Public Policy*, 7(5): 705–24.

Falkner, G. (2002) 'How Intergovernmental and Intergovernmental Conferences? An Example from the Maastricht Treaty Reform', *Journal of European Public Policy*, 9(1): 98–119.

Favell, A. (1997a) *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain* (London: Macmillan).

Favell, A. (1997b) 'European Citizenship and the Incorporation of Migrants and Minorities in Europe: Emergence, Transformation and Effects of a New Political Field', paper presented at the annual conference of the European Sociological Association, Essex, 27–30 August.

Favell, A. and Hansen, R. (2002) 'Markets Against Politics: Migration, EU Enlargement, and the Idea of Europe', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28(4): 581–601.

Fearon, J. (1999) 'Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types Versus Sanctioning Poor Performance', in A. Przeworksi, S. C. Stokes and B. Manin (eds), *Democracy, Accountability and Representation* (Cambridge: Cambridge University Press).

Featherstone, K. and Ginsberg, R. H. (1996) *The United States and the European Union in the 1990s: Partners in Transition*, 2nd edn (London: Macmillan).

Federal Trust (1996) *Justice and Fair Play*, Intergovernmental Conference of the European Union 1996, Federal Trust Papers 6 (London: Federal Trust).

Feldstein, M. (1992) 'Europe's Monetary Union: The Case Against EMU', *The Economist*, 13 June, pp. 19–22.

Felsenthal, D. S. and Machover, M. (1997) 'The Weighted Voting Rule in the EU's Council of Ministers, 1958–95: Intentions and Outcomes', *Electoral Studies*, 16(1): 33–47.

Felsenthal, D. S. and Machover, M. (2001) 'The Treaty of Nice and Qualified Majority Voting', *Social Choice and Welfare*, 18(3): 431–64.

Ferejohn, J. A. and Weingast, B. R. (1992) 'A Positive Theory of Statutory Interpretation', *International Review of Law and Economics*, 12(2): 263–79.

Ferejohn, J. and Weingast, B. R. (eds) (1997) *The New Federalism: Can the States be Trusted?* (Stanford, CA: Hoover Institution Press).

Ferrara, F. and Weishaupt, J. T. (2004) 'Get Your Act Together: Party Performance in European Parliament Elections', *European Union Politics*, 5(3) (forthcoming).

Fierke, K. and Wiener, A. (1999) 'Constructing Institutional Interests: EU and NATO enlargement', *Journal of European Public Policy*, 6(5): 721–42.

Finer, S. E. (1987) 'Left and Right', in V. Bogdanor (ed.), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions* (Oxford: Blackwell).

Finnemore, M. (1996) *National Interests in International Society* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

Finnemore, M. and Sikkink, K. (1998) 'International Norm Dynamics and Political Change', *International Organization*, 52(4).

Fiorina, M. (1982) 'Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?', *Public Choice*, 39(1): 33–66.

Fitzmaurice, J. (1978) *The European Parliament* (London: Saxon House).

Flanagan, S. C. (1987) 'Value Change in Industrial Societies', *American Political Science Review*, 81(4): 1303–18.

Fligstein, N. and Mara-Drita, I. (1996) 'How to Make a Market: Reflections on the Attempt to Create a Single Market in the European Union', *American Journal of Sociology*, 102(1): 1–33.

Fligstein, N. and McNichol, J. (1998) 'The Institutional Terrain of the European Union', in W. Sandholtz and A. Stone Sweet (eds), *European Integration and Supranational Governance* (Oxford: Oxford University Press).

Flora, P. and Heidenheimer, A. J. (eds) (1981) *The Development of the Welfare State in Europe and America* (New Brunswick: Transaction Books).

Forwood, G. (2001) 'The Road to Cotonou: Negotiating a Successor to Lome', *Journal of Common Market Studies*, 39(3): 423–*2.

Franchino, F. (2000a) 'Control of the Commission's Executive Functions: Uncertainty, Control and Decision Rules', *European Union Politics*, 1(1): 59–88.

Franchino, F. (2000b) 'Statutory Discretion and Procedural Control of the European Commission's Executive Functions', *Journal of Legislative Studies*, 6(1): 28–50.

Franchino, F. (2000c) 'The Commission's Executive Discretion, Information and Comitology', *Journal of Theoretical Politics*, 12(2): 155–81.

Franchino, F. (2001) 'Delegation and Constraints in the National Execution of the EC Policies: A Longitudinal and Qualitative Analysis', *West European Politics*, 24(4): 169–92.

Franchino, F. (2002) 'Efficiency or Credibility? Testing the Two Logics of Delegation to the European Commission', *Journal of European Public Policy*, 9(5): 677–94.

Franchino, F. (2004) 'Delegating Powers in the European Community', *British Journal of Political Science*, 34: 449–76.

Frank, J. (1973) *Courts on Trial: Myth and Reality of American justice* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Franklin, M. (1992) 'The Decline of Cleavage Polities', in M. Franklin, T. Mackie and H. Valen (eds), *Electoral Change: Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Countries* (Cambridge: Cambridge University Press).

Franklin, M. (2000) 'How Structural Factors Cause Turnout Variations at European Parliament Elections', *European Union Politics*, 2(3): 309–28.

Franklin, M., Mackie, T. and Valen, H. (eds) (1992) *Electoral Change: Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Countries* (Cambridge: Cambridge University Press).

Franklin, M., Marsh, M. and McLaren, L. (1994) 'Uncorking the Bottle: Popular Opposition to European unification in the wake of Maastricht', *Journal of Common Market Studies*, 32(4): 101–17.

Franklin, M., Marsh, M. and Wlezian, C. (1994) 'Attitudes Towards Europe and Referendum Votes: A Response to Siune and Svensson', *Electoral Studies*, 13(2): 117–21.

Franklin, M., van der Eijk, C. and Marsh, M. (1995) 'Referendum Outcomes and Trust in Government: Public Support for Europe in the Wake of Maastricht', in J. Hayward (ed.), *The Crisis of Representation in Europe* (London: Frank Cass).

Franklin, M., van der Eijk, C. and Oppenhuis, E. (1996) 'The Institutional Context: Turnout', in C. van der Eijk and M. Franklin (eds), *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union* (Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press).

Franklin, M. and Wlezien, C. (1997) 'The Responsive Public: Issue Salience, Policy Change, and Preferences for European Unification', *Journal of Theoretical Politics*, 9(3): 347–63.

Franzese, R. J. (1999) 'Partially Independent Central Banks, Political Responsive Governments, and Inflation', *American Journal of Political Science*, 43(3): 681–706.

Freitag, M. and Sciarini, P. (2001) 'The Political Economy of Budget Deficits in the European Union: The Role of International Constraints and Domestic Structure', *European Union Politics*, 2(2): 163–89.

Frieden, J. A. (1991) 'Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance', *International Organization*, 45(4): 425–51.

Frieden, J. A. (2002) 'Real Sources of European Currency Policy: Sectoral Interests and European Monetary Integration', *International Organization*, 56(4): 831–60.

Frieden, J. A. and Lake, D. A. (1995) 'Introduction: International Politics and International Economies', in J. A. Frieden and D. A. Lake (eds), *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth* (London: Routledge).

Frieden, J. A. and Rogowski, R. (1996) 'The Impact of the International Political Economy on National Policies: An Overview', in R. O. Keohane and H. V. Milner (eds), *Internationalization and Domestic Politics* (Cambridge: Cambridge University Press).

Friedman, M. (1968) 'The Role of Monetary Policy', *American Economic Review*, 58(2): 1–17.

Frowein, J. A. (1986) 'Integration and the Federal Experience in Germany and Switzerland', in M. Cappelletti, M. Seccombe and J. Weiler (eds), *Integration Through Law: European and the American Federal Experience, Volume 1: Methods, Tools and Institutions, Book I: A Political Legal and Economic Overview* (Berlin: De Gruyter).

Gabel, M. J. (1998a) *Interests and Integration: Market Liberalization, Public Opinion, and European Union* (Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press).

Gabel, M. J. (1998b) 'Public Support for European Integration: An Empirical Test of Five Theories', *Journal of Politics*, 60(2): 333–54.

Gabel, M. J. (1998c) 'The Endurance of Supranational Governance: A Consociational Interpretation of the European Union', *Comparative Politics*, 30(2): 463–75.

Gabel, M. J. (1998d) 'Economic Integration and Mass Politics: Market Liberalization and Public Attitudes in the European Union', *American Journal of Political Science*, 42(3): 936–53.

Gabel, M. J. and Anderson, C. J. (2002) 'The Structure of Citizens Attitudes and the European Political Space', *Comparative Political Studies*, 35(8): 893–913.

Gabel, M. J. and Hix, S. (2002) 'The European Parliament and Executive Politics in the EU: Voting Behaviour and the Commission President Investiture Procedure', in M. Hosli, A. Van Deemen and M. Widgren (eds), *Institutional Challenges in the European Union* (London: Routledge).

Gabel, M. J. and Hix, S. (2003) 'Defining the EU Political Space: An Empirical Study of the European Elections Manifestos, 1979–1999', *Comparative Political Studies*, 35(8): 934–64.

Gabel, M. J. and Palmer, H. (1995) 'Understanding Variation in Support for European Integration', *European Journal of Political Research*, 27(1): 3–19.

Gabel, M. J. and Whitten, G. (1997) 'Economic Conditions, Economic Perceptions, and Public Support for European Integration', *Political Behaviour*, 19(1): 81–96.

Galbraith, J. K. (1953) *American Capitalism and the Concept of Countervailing Power* (Boston, Mass.: Houghton Mifflin).

Galloway, D. (1999) 'Agenda 2000 – Packaging the Deal', *Journal of Common Market Studies*, 37 (Annual Review): 9–35.

Galloway, D. (2001) *The Treaty of Nice and Beyond: Realities and Illusions of Power in the EU* (Sheffield: Sheffield Academic Press).

Garman, J. and Hilditch, L. (1998) 'Behind the Scenes: An Examination of the Importance of Informal Processes at Work in Conciliation', *Journal of European Public Policy*, 5(2): 271–84.

Garrett, G. (1992) 'International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market', *International Organization*, 46(2): 533–60.

Garrett, G. (1994) 'The Politics of Maastricht', in B. Eichengreen and J. Frieden (eds), *The Political Economy of European Monetary Unification* (Boulder, CO: Westview).

Garrett, G. (1995a) 'The Politics of Legal Integration in the European Union', *International Organization*, 49(1): 171–81.

Garrett, G. (1995b) 'From the Luxembourg Compromise to Codecision: Decision Making in the European Union', *Electoral Studies*, 14(3): 289–308.

Garrett, G., Kelemen, R. D. and Schulz, H. (1998) 'The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union', *International Organization*, 52(1): 149–76.

Garrett, G. and Lange, P. (1996) 'Internationalization, Institutions and Political Change', in R. O. Keohane and H. V. Milner (eds), *Internationalization and Domestic Politics* (Cambridge: Cambridge University Press).

Garrett, G. and McLean, I. (1996) 'On Power Indices and Reading Papers', *British Journal of Political Science*, 26(4): 600.

Garrett, G., McLean, I. and Machover, M. (1995) 'Power, Power Indices and Blocking Power: A Comment on Johnston', *British Journal of Political Science*, 25(4): 563–8.

Garrett, G. and Tsebelis, G. (1996) 'An Institutional Critique of Intergovernmentalism', *International Organization*, 50(2): 269–99.

Garrett, G. and Tsebelis, G. (1999) 'Why Resist the Temptation to Apply Power Indices to the European Union', *Journal of Theoretical Politics*, 11(3): 291–308.

Garrett, G. and Weingast, B. R. (1993) 'Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market', in J. Goldstein and R. O. Keohane (eds), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

Gatsios, K. and Seabright, P. (1989) 'Regulation in the European Community', *Oxford Review of Economic Policy*, 5(2): 37–60.

Geddes, A. (1995) 'Immigration and Ethnic Minorities and the EU's "Democratic Deficit"', *Journal of Common Market Studies*, 33(2): 197–217.

Geddes, A. (2000a) 'Lobbying for Migrant Inclusion in the European Union: New Opportunities for Transnational Advocacy', *Journal of European Public Policy*, 7(4): 632–49.

Geddes, A. (2000b) *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?* (Manchester: Manchester University Press).

Gehring, T. (1997) 'Governing in Nested Institutions: Environmental Policy in the European Union and the Case of Packaging Waste', *Journal of European Public Policy*, 4(3): 337–54.

Gely, R. and Spillar, P. T. (1992) 'The Political Economy of Supreme Court Constitutional Decisions: The Case of Roosevelt's Court Packing Plan', *International Review of Law and Economics*, 12(1): 45–67.

Genschel, P. and Plumper, T. (1997) 'Regulatory Competition and International Cooperation', *Journal of European Public Policy*, 4(4): 626–42.

Geyer, R. (2001) 'Can EU Social NGOs Co-operate to Promote EU Social Policy?', *Journal of Social Policy*, 7(4): 632–49.

Gibson, J. L. and Caldeira, G. A. (1995) 'The Legitimacy of Transnational Legal Institutions: Compliance, Support, and the European Court of Justice', *American Journal of Political Science*, 39(2): 459–98.

Gibson, J. L. and Caldeira, G. A. (1998) 'Changes in the Legitimacy of the European Court of Justice: A Post-Maastricht Analysis', *British Journal of Political Science*, 28(1): 63–91.

Giddens, A. (1973) *The Class Structure of the Advanced Societies* (London: Hutchinson).

Giddens, A. (1994) *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics* (Cambridge: Polity Press).

Gilardi, F. (2002) 'Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis', *Journal of European Public Policy*, 9(6): 873–93.

Givens, T. and Luedtke, A. (2004) 'The Politics of European Union Immigration Policy: Institutions, Salience, and Harmonization', *The Policy Studies Journal*, 32(1): 145–65.

Glarbo, K. (1999) 'Wide-Awake Diplomacy: Reconstructing the Common Foreign and Security Policy of the European Union', *Journal of European Public Policy*, 6(4): 634–51.

Goetschy, J. (1999) 'The European Employment Strategy: Genesis and Development', *European Journal of Industrial Relations*, 5(2): 117–37.

Goetz, K. H. (1995) 'National Governance and European Integration: Intergovernmental Relations in Germany', *Journal of Common Market Studies*, 33(1): 131–44.

Goetz, K. H. (2000) 'European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?', *West European Politics*, 23(4): 211–31.

Golub, J. (1996a) 'The Politics of Judicial Discretion: Rethinking the Interaction Between National Courts and the European Court of Justice', *West European Politics*, 19(2): 360–85.

Golub, J. (1996b) *Why Did They Sign? Explaining EC Environmental Bargaining*, EUI Working Paper RSC no. 96/52 (Florence: European University Institute).

Golub, J. (1996c) 'State Power and Institutional Influence in European Integration: Lessons from the Packaging Waste Directive', *Journal of Common Market Studies*, 34(3): 313–39.

Golub, J. (1996d) 'Modelling Judicial Dialogue in the European Community: The Quantitative Basis of Preliminary References to the ECJ', Robert Schuman Centre Working Paper 96/58 (Florence: European University Institute).

Golub, J. (1999) 'In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community', *International Organization*, 53(4): 733–64.

Goma, R. (1996) 'The Social Dimension of the European Union: A New Type of Welfare System?', *Journal of European Public Policy*, 3(2): 209–30.

Gomez, R. (1998) 'The EU's Mediterranean Policy: Common Foreign Policy by the Back Door?', in J. Peterson and H. Sjursen (eds), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP* (London: Routledge).

Goodhart, D. (1998) 'Social Dumping Within the EU', in D. Hine and Kassim (eds), *Beyond the Market: The EU and National Social Policy* (London: Routledge).

Gourevitch, P. A. (1989) 'The Politics of Economic Policy Choice in the Post-War Era', in P. Guerrieri and P. C. Padoan (eds), *The Political Economy of European Integration: States, Markets and Institutions* (London: Harvester Wheatsheaf).

Grahl, J. and Teague, P. (1990) *1992 – The Big Market: The Future of the European Community* (London: Lawrence and Wishart).

Grant, W. (1997) *The Common Agricultural Policy* (London: Macmillan). Grant, W., Matthews, D. and Newell, P. (2000) *The Effectiveness of European Union Environmental Policy* (London: Macmillan).

Green, A. W. (1969) *Political Integration by Jurisprudence* (Leyden: Sijthoff). Greenwood, J. (1997) *Representing Interests in the European Union* (London: Macmillan).

Greenwood, J. (2002) *Inside the EU Business Associations* (London: Palgrave).

Greenwood, J. (2003) *Interest Representation in the European Union* (London: Palgrave).

Greenwood, J. and Aspinwall, M. (eds) (1998) *Collective Action in the European Union* (London: Routledge).

Greenwood, J., Grote, J. R. and Ronit, K. (eds) (1992) *Organized Interests and the European Community* (London: Sage).

Greico, J. M. (1990) *Cooperation Among Nations: Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

Greve, M. F. and Jergensen, K. E. (2002) 'Treaty Reform as Constitutional Politics: A Longitudinal *View*', *Journal of European Public Policy*, 9(1): 54–75.

Grilli, V., Masciandro, D. and Tabellini, G. (1991) 'Political and Monetary Institutes and Public Financial Policies in the Industrial Countries', *Economic Policy*, 13): 341–92.

Grimm, D. (1995) 'Does Europe Need a Constitution?', *European Law Review*, 1(3): 282–302.

Guiraudon, V. (2000) 'European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-Making as Venue-Shopping', *Journal of Common Market Studies*, 38(2): 251–71.

Guiraudon, V. (2001) 'Weak Weapons of the Weak? Transnational Mobilization around Migration in the European Union', in D. Imig and S. Tarrow (eds), *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity* (Lanham, MD: Rowman &c Littlefield).

Guiraudon, V. (2003) 'The Constitution of a European Immigration Policy Domain: A Political Sociology Approach', *Journal of European Public Policy*, 10(2): 263–82.

Guiraudon, V. and Lahav, G. (2000) 'A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control', *Comparative Political Studies*, 33(2): 163–95.

Haan, J. de and Eijffinger, C. W. (2000) 'The Democratic Accountability of the European Central Bank', *Journal of Common Market Studies*, 38(3): 393–408.

Haan, J. de, Inklaar, R. and Sleijpen, O. (2002) 'Have Business Cycles Become More Synchronized?', *Journal of Common Market Studies*, 40(1): 23–42.

Haas, E. B. (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957* (London: Stevens and Sons).

Haas, E. B. (1961) 'International Integration: The European and the Universal Process', *International Organization*, 15(3): 366–92.

Habermas, J. (1992) 'Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe', *Praxis International*, 12(1): 1–19.

Habermas, J. (1995) 'Comment on the Paper by Dieter Grimm: "Does Europe Need a Constitution"', *European Law Journal*, 1(3): 303–7.

Hall, P. A. and Franzese, R. J. (1998) 'Mixed Signals: Central Bank Independence, Coordinated Wage-Bargaining, and European Monetary Union', *International Organization*, 52(3): 505–35.

Hall, P. A. and Soskice, D. (eds) (2001) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Competitiveness* (Oxford: Oxford University Press).

Hall, P. A. and Taylor, R. C. R. (1996) 'Political Science and the Three Institutionalism', *Political Studies*, 44(4): 936–57.

Hallstein, W. (1972) *Europe in the Making* (London: Allen and Unwin). Hanley, D. (2002) 'Christian Democracy and the Paradoxes of Europeanization: Flexibility, Competition and Collusion', *Party Politics*, 8(4): 463–81.

Hanson, B. T. (1998) 'What Happened to Fortress Europe?: Trade Policy Liberalization in the European Union', *International Organization*, 52(1): 55–85.

Hardin, R. (1971) 'Collective Action as an Agreeable N-Person Prisoners' Dilemma', *Behavioral Science*, 16: 472–71.

Harlow, C. and Rawling, R. (1992) *Pressure Through Law* (London: Routledge).

Harmsen, R. (1999) 'The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and The Netherlands', *Governance*, 12(1): 81–113.

Hartley, T. C. (1986) 'Federalism, Courts and Legal Systems: The Emerging Constitution of the European Community', *American Journal of Comparative Law*, 34: 229–28.

Hartley, T. C. (2003) *The Foundations of European Community Law*, 5th edn (Oxford: Clarendon Press).

Haverland, M. (2000) 'National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points', *Journal of Public Policy*, 20(1): 83–103.

Hayes-Renshaw, F. and Wallace, H. (1995) 'Executive Power in the European Union: the functions and limits of the Council of Ministers', *Journal of European Public Policy*, 2(4): 559–82.

Hayes-Renshaw, F. and Wallace, H. (1997) *The Council of Ministers* (London: Macmillan).

Heath, A., McLean, I., Taylor, B. and Curtice, J. (1999) 'Between First and Second Order: A Comparison of Voting Behaviour in European and Local Elections in Britain', *European Journal of Political Research*, 35: 389–414.

Hees, M. van and Steunenberg, B. (2000) 'The Choice Judges Make: Court Rulings, Personal Values, and Legal Constraints', *Journal of Theoretical Politics*, 12(3): 305–23.

Heiberg, E. O. (1998) 'Security Implications of EU Expansion to the North and East', in K. A. Eliassen (ed.), *Foreign and Security Policy in the European Union* (London: Sage).

Heidenheimer, A. J., Heclo, H. and Adams, C. T. (1990) *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*, 3rd edn (New York: St. Martin's Press).

Heidensohn, F. and Farrell, M. (ed.) (1993) *Crime in Europe*, 2nd edn (London: Routledge).

Helgadottir, H. (1994) 'Rich Get Richer, Poor Get Poorer', *The European*, 4–10 February.

Helm, D. and Smith, S. (1989) 'The Assessment: Economic Integration and the Role of the European Community', *Oxford Review of Economic Policy*, 5(2): 1–19.

Henning, C. R. (1998) 'Systemic Conflict and Regional Monetary Integration: The Case of Europe', *International Organization*, 52(3): 537–73.

Henning, C. R. and P. C. Padoan (2000) *Transatlantic Perspectives on the Euro* (Washington, DC: The Brookings Institution).

Hennis, M. (2001) 'Europeanization and Globalization: The Missing Link', *Journal of Common Market Studies*, 39(5): 829–50.

Héritier, A. (1994) '"Leaders" and "Laggards" in European Policy-Making: Clean Air Policy Changes in Britain and Germany', in F. van Waarden and B. Unger (eds), *Convergence or Diversity: The Pressure of Internationalization on Economic Governance Institutions and Policy Outcomes* (Aldershot: Avebury).

Héritier, A. (1996) 'The Accommodation of Diversity in European Policy-Making and its Outcomes: Regulatory Policy as a Patchwork', *Journal of European Public Policy*, 3(2): 149–67.

Héritier, A. (1997) 'Policy-Making by Subterfuge: Interest Accommodation, Innovation and Substitute Democratic Legitimation in Europe – Perspectives from Distinct Policy Areas', *Journal of European Public Policy*, 4(2): 171–89.

Héritier, A. (2001) 'Differential Europe: National Administrative Responses to Community Policy', in M. Green Cowles, J. Caporaso and T. Risse (eds), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

Héritier, A., Knill, C. and Mingers, S. (1996) *Ringing the Changes in Europe: Regulatory Competition and Redefinition of the State. Britain, France, Germany* (Berlin: De Gruyter).

Hérvey, T. (2001) 'Community and National Competence in Health After Tobacco Advertising', *Common Market Law Review*, 38(6): 1421–46.

Heywood, P. and Wright, V. (1997) 'Executives, Bureaucracies and Decision-Making', in M. Rhodes, P. Heywood and V. Wright (eds), *Developments in West European Politics* (London: Macmillan).

Hill, C. (1988) 'The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role', *Journal of Common Market Studies*, 31(3): 305–28.

Hill, C. (ed.) (1996) *The Actors in Europe's Foreign Policy* (London: Routledge).

Hill, C. (2003) *The Changing Politics of Foreign Policy* (London: Palgrave).

Hill, C. (2004) 'Renationalizing or Regrouping? EU Foreign Policy Since 11 September 2001', *Journal of Common Market Studies*, 42(1): 143–63.

Hinich, H. J. and Munger, M. C. (1997) *Analytical Politics* (Cambridge: Cambridge University Press).

Hix, S. (1994) 'The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Polities', *West European Politics*, 17(1): 1–30.

Hix, S. (1995a) 'Political Parties in the European Union System: A 'Comparative Political Approach' to the Development of the Party Federations', unpublished PhD thesis, Florence, European University Institute.

Hix, S. (1995b) *The 1996 Intergovernmental Conference and the Future of the Third Pillar*, Briefing Paper no. 20 (Brussels: Churches' Commission for Migrants in Europe).

Hix, S. (1997) 'Executive Selection in the European Union: Does the Commission President Investiture Procedure Reduce the Democratic Deficit?', *European Integration Online Papers*, 1(21), (http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-021a.htm).

Hix, S. (1998a) 'The Study of the European Union II: The "New Governance" Agenda and Its Rival', *Journal of European Public Policy*, 5(1): 38–65.

Hix, S. (1998b) 'Elections, Parties and Institutional Design: EU Democracy in Comparative Perspective', *West European Politics*, 21(3): 19–52.

Hix, S. (1999) 'Dimensions and Alignments in European Union Politics: Cognitive Constraints and Partisan Responses', *European Journal of Political Research*, 35: 69–106.

Hix, S. (2001a) 'Parliamentary Oversight of Executive Power: What Role for the European Parliament in Comitology', in T. Christiansen and E. Kirchner (eds), *Committee Governance in the European Union* (Manchester: Manchester University Press).

Hix, S. (2001b) 'Legislative Behaviour and Party Competition in European Parliament: An Application of Nominate to the EU', *Journal of Common Market Studies*, 39(4): 663–88.

Hix, S. (2002a) 'Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam', *British Journal of Political Science*, 32(2): 259–80.

Hix, S. (2002b) 'Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament', *American Journal of Political Science*, 46(3): 688–98.

Hix, S. (2002c) *Linking National Politics to Europe* (London: Foreign Policy Centre).

Hix, S. (2004) 'Electoral Systems and Legislative Behavior: Explaining Voting-Defection in the European Parliament', *World Politics*, 56(1): 194–223.

Hix, S. and Goetz, K. H. (2000) 'Introduction: European Integration and National Political Systems', *West European Politics*, 23(4): 1–26.

Hix, S., Kreppel, A. and Noury, A. (2003) 'The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive?', *Journal of Common Market Studies*, 41(2): 309–31.

Hix, S. and Lord, C. (1995) 'The Making of a President: The European Parliament and the Confirmation of Jacques Santer as President of the Commission', *Government and Opposition*, 31(1): 62–76.

Hix, S. and Lord, C. (1997) *Political Parties in the European Union* (London: Macmillan).

Hix, S. and Niessen, J. (1996) *Reconsidering European Migration Policies: The 1996 Intergovernmental Conference and the Reform of the Maastricht Treaty* (Brussels: Migration Policy Group/Churches' Commission for Migrants in Europe/Starting Line Group).

Hix, S., Noury, A. and Roland, G. (2005) 'Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979–2001', *British Journal of Political Science*, 35(2).

Hodson, D. and Maher, I. (2001) 'The Open Method as a New Mode of Governance', *Journal of Common Market Studies*, 39(4): 719–46.

Hoffmann, S. (1966) 'Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe', *Daedalus*, 95(4): 862–915.

Hoffmann, S. (1982) 'Reflections on the Nation-State in Western Europe Today', *Journal of Common Market Studies*, 21(1–2): 21–37.

Hoffmann, S. (1989) 'The European Community and 1992', *Foreign Affairs*, 68(4): 27–47.

Hofhansel, C. (1999) 'The Harmonization of EU Export Control Policies', *International Organization*, 32(2): 229–56.

Holland, M. (1988) 'The European Community and South Africa: In Search for a Policy for the 1990s', *International Affairs*, 64(3): 415–60.

Holland, M. (1995) 'Bridging the Capability-Expectations Gap: A Case Study of the CFSP Joint Action on South Africa', *Journal of Common Market Studies*, 33(4): 555–72.

Holland, M. (2002) *The European Union and the Third World* (London: Palgrave). Holland, S. (1980) *Uncommon Market* (London: Macmillan).

Holler, M. and Widgren, J. (1999) 'Why Power Indices for Assessing European Union Decision-Making?', *Journal of Theoretical Politics*, 11(3, pp. 321–330.

Hollifield, J. F. (1992) *Immigrants, Markets and the State* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

Hooghe, L. (1995) 'Subnational Mobilization in the European Union', *West European Politics*, 18(3): 175–98.

Hooghe, L. (1996a) 'Building a Europe With the Regions: The Changing Role of the European Commission', in L. Hooghe (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance* (Oxford: Oxford University Press).

Hooghe, L. (ed.) (1996b) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance* (Oxford: Oxford University Press).

Hooghe, L. (1999a) 'Images of Europe: Orientations to European Integration among Senior Officials of the Commission', *British Journal of Political Science*, 29(2): 345–67.

Hooghe, L. (1999b) 'Supranational Activists or Intergovernmental Agents? Explaining the Political Orientations of Senior Commission Officials to European Integration', *Comparative Political Studies*, 32(4): 435–63.

Hooghe, L. (2000) 'EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism', *Journal of Common Market Studies*, 36(4): 457–77.

Hooghe, L. (2001) *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance* (Cambridge: Cambridge University Press).

Hooghe, L. (2002) 'The Mobilization of Territorial Interests and Multilevel Governance', in R. Balme, D. Chabanet and V. Wright (eds), *Collective Action in Europe* (Paris: Presses de Sciences Po).

Hooghe, L. and Keating, M. (1994) 'The Politics of European Union Regional Policy', *Journal of European Public Policy*, 1(3): 367–93.

Hooghe, L. and Marks, G. (1996) '"Europe With the Regions": Channels of Regional Representation in the European Union', *Publius*, 26(1): 1–20.

Hooghe, L. and Marks, G. (1998) 'The Making of a Polity: The Struggle over European Integration', in H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks and J. Stephens (eds), *The Politics and Political Economy of Advanced Industrial Societies* (Cambridge: Cambridge University Press).

Hooghe, L., Marks, G. and Wilson, C. (2003) 'Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?', *Comparative Political Studies*, 35(8): 965–89.

Horn, M. (1995) *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector* (Cambridge: Cambridge University Press).

Horstmann, W. and Schneider, F. (1994) 'Deficits, Bailout and Free Riders: Fiscal Elements of a European Constitution', *Kyklos*, 47(3): 355–83.

Hosli, M. O. (1995a) 'The Political Economy of Subsidiarity', in F. Laursen (ed.), *The Political Economy of European Integration* (The Hague: Kluwer).

Hosli, M. O. (1995b) 'The Balance Between Small and Large: Effects of a Double-Majority on Voting Power in the European Union', *International Studies Quarterly*, 39(2): 351–70.

Hosli, M. O. (1996) 'Coalitions and Power: Effects of Qualified Majority Voting in the Council of the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 34(2): 255–73.

Hosli, M. O. (1997) 'Voting Strength in the European Parliament: The Influence of National and of Partisan Actors', *European Journal of Political Research*, 31(3): 351–66.

Hosli, M. O. (2000) 'The Creation of the European Economic and Monetary Union (EMU): Intergovernmental Negotiations and Two-Level Games', *Journal of European Public Policy*, 7(5): 744–66.

Howorth, J. (2001) 'European Defence and the Changing Politics of the EU', *Journal of Common Market Studies*, 39(4): 765–89.

Huber, J. D. (1996a) *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France* (Cambridge: Cambridge University Press).

Huber, J. D. (1996b) 'The Impact of Confidence Votes on Legislative Politics in Parliamentary Systems', American Political Science Review, 90(2): 269–82.

Huber, J. and Shipan, C. (2002) *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy* (Cambridge: Cambridge University Press).

Hubschmid, C. and Moser, P. (1997) 'The Co-operation Procedure in the EU: Why was the EP Influential in the Decision on Car Emissions Standards?', *Journal of Common Market Studies*, 35(2): 225–42.

Hug, S. (1997) 'Integration Through Referendums?', *Aussenwirtschaft*, 52(1–2): 287–310.

Hug, S. (2002) *Voices of Europe: Citizens, Referendums, and European Integration* (Lanham, MD: Rowman Littlefield).

Hug, S. and Sciarini, P. (2000) 'Referendums on European Integration: Do Institutions Matter in the Voter's Decision', *Comparative Political Studies*, 33(1): 3–36.

Hughes, J. Sasse, G. and Gordon, C. (2002) 'Saying "Maybe" to the "Return to Europe": Elites and the Political Space for Euroscepticism in Central and Eastern Europe', *European Union Politics*, 3(3): 327–55.

Hughes Hallett, A. J. and McAdam, P. (2003) 'Deficit Targeting Strategies: Fiscal Consolidation and the Probability Distribution of Deficits under the Stability Pact', *Journal of Common Market Studies*, 41(3): 421–44.

Huysmans, J. (2000) 'The European Union and the Securitization of Migration', *Journal of Common Market Studies*, 38(5): 751–77.

Imig, D. (2002) 'Contestation in the Streets: European Protest and the Emerging Euro-Polity', *Comparative Political Studies*, 35(8): 914–33.

Imig, D. and Tarrow, S. (eds) (2001) *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield).

Inglehart, R. (1970a) 'Cognitive Mobilization and European Identity', *Comparative Politics*, 3(1): 45–70.

Inglehart, R. (1970b) 'Public Opinion and Regional Integration', *International Organization*, 24(4): 764–95.

Inglehart, R. (1977a) *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Inglehart, R. (1977b) 'Long Term Trends in Mass Support for European Unification', *Government and Opposition*, 12(2): 150–77.

Inglehart, R. (1991) 'Trust Between Nations: Primordial Ties, Societal Learning and Economic Development', in K. Reif and R. Inglehart (eds), *Eurobarometer: The Dynamics of European Public Opinion – Essays in Honour of Jacques-Rene Rabier* (London: Macmillan).

Inglehart, R. and Rabier, J.-R. (1978) 'Economic Uncertainty and European Solidarity: Public Opinion Trends', *Annals of the American Academy of Political and Economic Science*, 440: 66–97.

Inglehart, R. and Reif, K. (1991) 'Analyzing Trends in Western European Opinion: The Role of the Eurobarometer Surveys', in K. Reif and R. Inglehart (eds), *Eurobarometer: The Dynamics of European Public Opinion – Essays in Honour of Jacques-Rene Rabier* (London: Macmillan).

International Monetary Fund (2003) *Annual Report 2003* (Washington, DC: International Monetary Fund).

Ioakimidis, P. C. (1996) 'EU Cohesion Policy in Greece: The Tensions Between Bureaucratic Centralism and Regionalism', in L. Hooghe (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance* (Oxford: Oxford University Press).

Ireland, P. (1991) 'Facing the True "Fortress Europe": Immigrant Politics in the EC, *Journal of Common Market Studies*, 29(5): 457–80.

Ireland, P. (1995) 'Migration, Free Movement, and Immigrant Integration in the EU: A Bifurcated Policy Response', in S. Leibfried and P. Pierson (eds), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration* (Washington, DC: The Brookings Institution).

Irwin, G. (1995) 'Second-Order or Third-Rate: Issues in the Campaign for the Elections for the European Parliament', *Electoral Studies*, 14(2): 183–98.

Issing, O. (1999) 'The Eurosystem: Transparent and Accountable, or "Willem in Euroland"', *Journal of Common Market Studies*, 37(3): 503–19.

Issing, O. (2002) 'On Macroeconomic Policy Co-ordination in EMU', *Journal of Common Market Studies*, 40(2): 345–58.

Iversen, T. (1998a) 'Wage Bargaining, Hard Money and Economic Performance: Theory and Evidence for Organized Market Economies', *British Journal of Political Science*, 28: 31–61.

Iversen, T. (1998b) 'Wage Bargaining, Central Bank Independence, and the Real Effects of Money', *International Organization*, 52(3): 469–504.

Iverson, T. (1999) *Contested Economic Institutions: The Politics of Macroeconomics and Wage Bargaining in Advanced Democracies* (Cambridge: Cambridge University Press).

Jabko, N. (1999) 'In the Name of the Market: How the Commission Paved the Way for Monetary Union', *Journal of European Public Policy*, 6(3): 475–95.

Jachtenfuchs, M. (1995) 'Theoretical Perspectives on European Governance', *European Law Journal*, 1(2): 115–33.

Jachtenfuchs, M. (2001) 'The Governance Approach to European Integration', *Journal of Common Market Studes*, 39(2): 245–64.

Jackman, R. (1998) 'The Impact of the European Union on Unemployment and Unemployment Policy', in D. Hine and Kassim (eds), *Beyond the Market: The EU and National Social Policy* (London: Routledge).

Jacobs, F. (1997) 'Legislative Co-Decision: A Real Step Forward?', paper presented at the Fifth Biennial Conference of the European Community Studies Association, Seattle, 29 May-1 June.

Janssen, J. I. H. (1991) 'Postmaterialism, Cognitive Mobilization and Public Support for European Integration', *British Journal of Political Science*, 21: 443–68.

Jeffery, C. (2000) 'Sub-National Mobilization and European Integration', *Journal of Common Market Studies*, 38(1): 1–23.

Jileva, E. (2002) 'Visa and Free Movement of Labour: the Uneven Imposition of the EU *Acquis* on the Accession States', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28(4): 683–700.

Joerges, C. (1994) 'European Economic Law, the Nation-State and the Maastricht Treaty', in R. Dehousse (ed.), *Europe After Maastricht: An Ever Closer Union?* (Munich: Law Books on Europe).

Joerges, C. (1997) 'The Market without a State? The "Economic Constitution" of the European Community and the Rebirth of Regulatory Polities', *European Integration On-line Papers*, 1(19) (http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-019a.htm).

Joerges, C. and Neyer, J. (1997) 'From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Process: The Constitutionalisation of Comitology', *European Law Journal*, 3(3): 273–99.

Johansson, K. M. (2002) 'Party Elites in Multilevel Europe: The Christian Democrats and the Single European Act', *Party Politics*, 8(4): 423–39.

Johansson, K. M. and Raunio, T. (2001) 'Partisan Responses to Europe: Comparing Finnish and Swedish Political Parties', *European Journal of Political Research*, 39: 225–49.

Johnston, A. (2001) 'Judicial Review and the Treaty of Nice', *Common Market Law Review*, 38: 499–523.

Johnston, M. J. (1994) *The European Council: Gatekeeper of the European Community* (Boulder, CO: Westview).

Johnston, R. J. (1995) 'The Conflict Over Majority Voting in the EU Council of Ministers: An Analysis of the UK Negotiating Stance Using Power Indices', *British Journal of Political Science*, 25: 245–54.

Johnston, R. J. (1996) 'On Keeping Touch with Reality and Failing to be Befuddled by Mathematics', *British Journal of Political Science, 26:* 598–99.

Jones, B. and Keating, M. (eds) (1995) *The European Union and the Regions* (Oxford: Clarendon Press).

Jones, E., Frieden, J. and Torres, F. (eds) (1998) *Joining Europe's Monetary Club: The Challenges for Smaller Member States* (London: Macmillan).

Jones, G. (ed.) (1991) *West European Prime Ministers* (London: Frank Cass).

Joppke, C. (ed.) (1998) *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States* (Oxford: Oxford University Press).

Joppke, C. (1999) *Immigration and the Nation-State: The United States, Germany, and Great Britain* (Oxford: Oxford University Press).

Jordan, A., Brouwer, R. and Noble, E. (1999) 'Innovative and Responsive? A Longitudinal Analysis of the Speed of EU Environmental Policy-Making, 1967–1997', *Journal of European Public Policy*, 6(3): 376–98.

Jordan, G. (1998) 'What Drives Associability at the European Level? The Limits of the Utilitarian Explanation', in J. Greenwood and M. Aspinwall (eds), *Collective Action in the European Union* (London: Routledge).

Jordan, W. A. (1972) 'Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation', *Journal of Law and Economics*, 15(2): 151–76.

Joskow, P. L. and Noll, R. G. (1981) 'Regulation in Theory and Practice: An Overview', in G. Fromm (ed.), *Studies in Public Regulation*, Cambridge, Mass.; Massachusetts Institute of Technology Press).

Josselin, D. (2001) 'Trade Unions and EMU: Sectoral Preferences and Political Opportunities', *West European Politics*, 24(1): 55–74.

Judge, D. (1993) '"Predestined to Save the Earth": The Environment Committee of the European Parliament', in D. Judge (ed.), *A Green Dimension for the European Community* (London: Frank Cass).

Judge, D. and Earnshaw, D. (1994) 'Weak European Parliament Influence? A Study of the Environment Committee of the EP', *Government and Opposition*, 29(2): 262–76.

Judge, D., Earnshaw, D. and Cowan, N. (1994) 'Ripples and Waves: The European Parliament in the European Community Policy Process', *Journal of European Public Policy*, 1(1): 27–52.

Junne, G. (1994) 'Multinational Enterprises as Actors', in W. Carlsnaes and S. Smith (eds), *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe* (London: Sage).

Jupille, J. (1999) 'The European Union and International Outcomes', *International Organization*, 53(2): 409–25.

Jupille, J. (2004) *Procedural Politics: Issues, Influence and Institutional Choice in the European Union* (Cambridge: Cambridge University Press).

Kaltenthaler, K. (2002) 'German Interests in European Monetary Integration', *Journal of Common Market Studies*, 40(1): 69–87.

Kaltenthaler, K. and Anderson, C. (2001) 'Europeans and Their Money: Explaining Public Support for the Common European Currency', *European Journal of Political Research*, 40: 139–70.

Kassim, H. and Hine, D. (1998) 'Conclusion: The European Union, Member States and Social Policy', in D. Hine and H. Kassim (eds), *Beyond the Market: The EU and National Social Policy* (London: Routledge).

Kassim, H. and Menon, A. (eds) (1996) *The European Union and National Industrial Policy* (London: Routledge).

Kassim, H., Menon, A., Peters, B. G. and Wright, V. (eds) (2001a) *The National Coordination of EU Policy: The European Level* (Oxford: Oxford University Press).

Kassim, H., Peters, B. G. and Wright, V. (eds) (2001b) *The National Coordination of EU Policy: The Domestic Level* (Oxford: Oxford University Press).

Katz, R. S. (2001) 'Models of Democracy: Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union', *European Union Politics*, 2(1): 53–79.

Kaufmann, H. M. (1995) 'The Importance of Being Independent: Central Bank Independence and the European System of Central Banks', in C. Rhodes and S. Mazey (eds), *The State of the European Union*, vol. 3 (London: Longman).

Keating, M. (1995) 'A Comment on Robert Leonardi, "Cohesion in the European Community: Illusion or Reality?"', *West European Politics*, 18(2): 408–12.

Keating, M. and Jones, B. (1995) 'Nations, Regions, and Europe: The UK Experience', in B. Jones and M. Keating (eds), *The European Union and the Regions* (Oxford: Clarendon Press).

Keefer, P. and Stasavage, D. (2002) 'Checks and Balances, Private Information, and the Credibility of Monetary Policy Commitments', *International Organization*, 56(4): 751–74.

Keefer, P. and Stasavage, D. (2003) 'The Limits of Delegation: Veto Players, Central Bank Independence, and the Credibility of Monetary Policy', *American Political Science Review*, 97(3): 407–23.

Keeler, J. T. S. (1996) 'Agricultural Power in the European Community: Explaining the Fate of CAP and GATT Negotiations', *Comparative Politics*, 28(2): 127–49.

Keesbergen, C. van (2000) 'Political Allegiance and European Integration', *European Journal of Political Research*, 37(1): 1–17.

Keck, M. and Sikkink, K. (1998) *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

Kelemen, R. D. (2000) 'Regulatory Federalism: EU Environmental Regulation in Comparative Perspective', *Journal of Public Policy*, 20(3): 133–67.

Kelemen, R. D. (2001) 'The Limits of Judicial Power: Trade-Environment Disputes in the GATT/WTO and the EU', *Comparative Political Studies*, 34(6): 622–50.

Kelemen, R. D. (2002) 'The Politics of "Eurocratic" Structure and the new European Agencies', *West European Politics*, 25(4): 93–118.

Kenen, P. B. (1969) 'The Optimum Currency Area: An Eclectic View', in R. Mundell and A. Swoboda (eds), *Monetary Problems of the International Economy* (Chicago, Ill.: University of Chicago Press).

Kenen, P. B. (1995) *Economic and Monetary Union in Europe: Moving Beyond Maastricht* (Cambridge: Cambridge University Press).

Keohane, R. O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Keohane, R. O. (ed.) (1986) *Neo-Realism and Its Critics* (New York: Columbia University Press).

Keohane, R. O. and Nye, J. S. (1989) *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, 2nd edn (Boston, Mass.: Little, Brown).

Key, V. O. (1961) *Public Opinion and American Democracy* (New York: Knopf).

Kiewiet, D. R. and McCubbins, M. (1991) *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process* (Chicago, Ill.: University of Chicago Press).

King, A. (1981) 'What do Elections Decide?', in D. Butler, H. R. Penniman and A. Ranney (eds), *Democracy at the Polls* (Washington, DC: American Enterprise Institute).

King, M. (1994) 'Policing Refugees and Asylum Seekers in "Greater Europe": Towards a Reconceptualisation of Control', in M. Anderson and M. den Boer (eds), *Policing Across National Boundaries* (London: Pinter).

Kingdon, J. W. (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Boston, Mass.: Little, Brown).

Kirchner, E. (1992) *Decision-Making in the European Community: The Council Presidency and European Integration* (Manchester: Manchester University Press).

Kitschelt, H. (1993) 'Class Structure and Social Democratic Party Strategy', *British Journal of Political Science*, 23): 299–337.

Kitschelt, H. (1994) *The Transformation of European Social Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press).

Kitschelt, H. (1995) *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis* (Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press).

Kleinman, M. (2002) *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context* (London: Palgrave).

Knill, C. (1998) 'European Policies: The Impact of National Administrative Traditions', *Journal of Public Policy*, 18(1): 1–28.

Knill, C. (2001) *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence* (Cambridge: Cambridge University Press).

Knill, C. and Lehmkuhl, D. (2002) 'The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms', *European Journal of Political Research*, 41(2): 255–80.

Knill, C. and Lenschow, A. (1998) 'Coping with Europe: the Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy', *Journal of European Public Policy*, 5(4): 595–614.

Knill, C. and Lenschow, A. (eds) (2000) *Implementing EU Environmental Policy: New Directions and Old Problems* (Manchester: Manchester University Press).

Knill, C. and Lenschow, A. (2001) 'Adjusting to EU Environmental Policy: Change and Persistence of Domestic Administrations', in M. Green Cowles, J. Caporaso and T. Risse (eds), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

Knudsen, O. F. (1994) 'Context and Action in the Collapse of the Cold War European System', in W. Carlsnaes and S. Smith (eds), *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe* (London: Sage).

Koenig-Archibugi, M. (2004a) 'International Governance as New *Raison d'État?* The Case of the EU Common Foreign and Security Policy', *European Journal of International Relations*, 10(2): 147–88.

Koenig-Archibugi, M. (2004b) 'Explaining Government Preferences for Institutional Change in EU Foreign and Security Policy', *International Organization*, 58(4): 137–74.

Kohler-Koch, B. (1996) 'Catching Up with Change: The Transformation of Governance in Europe', *Journal of European Public Policy*, 3(3): 359–80.

Kohler-Koch, B. (1997) 'Organized Interests in the EC and European Parliament', *European Integration On-line Papers*, 1(9), (http://eiop.or.at/eiop/texte/1997–009a.htm).

Kohler-Koch, B. (1999) 'The Evolution and Transformation of European Governance', in B. Kohler-Koch and R. Eising (eds), *The Transformation of Governance in the European Union* (London: Routledge).

Kokott, J. (1998) 'Report on Germany', in A.-M. Slaughter, A. Stone Sweet and J. H. H. Weiler (eds), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context* (Oxford: Hart).

König, T. and Hug, S. (2000) 'Ratifying Maastricht: Parliamentary Votes on International Treaties and Theoretical Solution Concepts', *European Union Politics*, 1(1): 93–124.

König, T. and Poter, M. (2001) 'Examining the EU Legislative Process: The Relative Importance of Agenda and Veto Power', *European Union Politics*, 2(3): 329–51.

Koole, R. and Mair, P. (eds) (1995) *Political Data Yearbook 1995, European Journal of Political Research*, 28(3–4).

Kopecky, P. and Mudde, C. (2002) 'Two Sides of Euroscepticism: Party Positions on European Integration in East Central Europe', *European Union Politics*, 3(3): 297–326.

Kostakopoulou, T. (2000) 'The "Protective Union": Change and Continuity in Migration Law and Policy in Post-Amsterdam Europe', *Journal of Common Market Studies*, 38(3): 497–518.

Krasner, S. (ed.) (1983) *International Regimes* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

Kraus, M. and Schwager, R. (2003) 'EU Enlargement and Immigration', *Journal of Common Market Studies*, 42(2): 165–81.

Krehbiel, K. (1991) *Information and Legislative Organization* (Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press).

Kreher, A. (1997) 'Agencies in the European Community: A Step Towards Administrative Integration in Europe', *Journal of European Public Policy*, 4(2): 225–45.

Kreppel, A. (1999) 'What Affects the European Parliament's Legislative Influence?', *Journal of Common Market Studies*, 37(3): 521–38.

Kreppel, A. (2000) 'Rules, Ideology and Coalition Formation in the European Parliament: Past, Present and Future', *European Union Politics*, 1(3): 340–62.

Kreppel, A. (2002a) *The European Parliament and Supranational Party System* (Cambridge: Cambridge University Press).

Kreppel, A. (2002b) 'Moving Beyond Procedure: An Empirical Analysis of European Parliament Legislative Influence', *Comparative Political Studies*, 35(7): 784–813.

Kreppel, A. and Tsebelis, G. (1999) 'Coalition Formation in the European Parliament', *Comparative Political Studies*, 32: 933–66.

Krugman, P. (1987) 'Economic Integration in Europe: Some Conceptual Issues', in T. Padoa-Schioppa (ed.), *Efficiency, Stability, Equity* (Oxford: Oxford University Press).

Krugman, P. (1990) 'Policy Problems of a Monetary Union', in P. De Grauwe and L. Papademos (eds), *The European Monetary System in the 1990s* (London: Longman).

Krugman, P. (1991) *Geography and Trade* (Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology Press).

Krugman, P. (1997) 'Good News from Ireland: A Geographic Perspective', in A. W. Gray (ed.), *International Perspectives on the Irish Economy* (Dublin: Indecon Economic Consultants).

Krugman, P. (1998) *The Accidental Theorist and Other Dispatches from the Dismal Science* (London: Norton).

Kucia, M. (1999) 'Public Opinion in Central Europe on EU Accession: the Czech Republic and Poland', *Journal of Common Market Studies*, 37(1): 143–52.

Kymlicka, W. (1995) *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* (Oxford: Clarendon Press).

Laderchi, F. P. R. (1998) 'Report on Italy', in A.-M. Slaughter, A. Stone Sweet and J. H. H. Weiler (eds), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context* (Oxford: Hart).

Laffan, B. (1997) *The Finances of the European Union* (London: Macmillan).

Lahav, G. (1997) 'Ideology and Party Constraints on Immigration Attitudes in Europe', *Journal of Common Market Studies*, 35(3): 377–406.

Lahav, G. (2004) *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders* (Cambridge: Cambridge University Press).

Lahusen, C. (2002) 'Commercial Consultancies in the European Union: the Shape and Structure of Professional Interest Intermediation', *Journal of European Public Policy*, 9(5): 695–714.

Lahusen, C. (2003) 'Moving Into the European Orbit: Commercial Consultancies in the European Union', *European Union Politics*, 4(2): 191–218.

Laitin, D. (2002) 'Culture and National Identity: "The East" and European Integration', *West European Politics*, 25(2): 55–79.

Landau, A. (2001) 'The Agricultural Negotiations in the WTO: The Same Old Story?', *Journal of Common Market Studies*, 39(5): 913–25.

Lane, J.-E., and Berg, S. (1999) 'Relevance of Voting Power', *Journal of Theoretical Politics*, 11(3): 309–20.

Lane, J.-E., and Maeland, R. (1995) 'Research Note: Voting Power under the EU Constitution', *Journal of Theoretical Politics*, 7(2): 223–30.

Lane, J.-E., Maeland, R. and Berg, S. (1995) 'The EU Parliament: Seats, States and Political Parties', *Journal of Theoretical Politics*, 7(3): 395–400.

Lange, P. (1993) 'Maastricht and the Social Protocol: Why Did They Do It?', *Politics and Society*, 21(1): 5–36.

Lange, P. and Meadwell, H. (1991) 'Typologies of Democratic Systems: From Political Inputs to Political Economy', in. H. J. Wiarda (ed.), *New Directions in Comparative Politics*, 2nd edn (Boulder, CO: Westview).

Lasswell, H. D. (1936) *Politics: Who Gets What, When and How* (New York: McGraw-Hill).

Latter, R. (1991) *Crime and the European Community after 1992* (London: HMSO). Laver, M. J. and Budge, I. (1992) 'Measuring Policy Distances and Modelling Coalition Formation', in M. J. Laver and I. Budge (eds), *Party Policy and Government Coalitions* (New York: St Martin's Press).

Laver, M. J., Gallagher, M., Marsh, M., Singh, R. and Tonra, B. (1995) *Electing the President of the European Commission*, Trinity Blue Papers in Public Policy, 1 (Dublin: Trinity College). Laver, M. J. and Hunt, W. B. (1992) *Policy and Party Competition* (London: Routledge).

Lee, N. (1997) 'Environmental Policy', in M. Artis and N. Lee (eds), *The Economics of the European Union*, 2nd edn (Oxford: Oxford University Press).

Lehmbruch, G. (1967) *Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Qsterreich* (Tubingen: Mohr).

Leibfried, S. (1992) 'Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community', in Z. Ferge and J. E. Kolberg (eds), *Social Policy in a Changing Europe* (Boulder, CO: Westview).

Leibfried, S. and Pierson, P. (1995) 'Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe', in S. Leibfried and P. Pierson (eds), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration* (Washington, DC: The Brookings Institution).

Leibfried, S. and Pierson, P. (1996) 'Social Policy', in H. Wallace and W. Wallace (eds), *Policy-Making in the European Union*, 3rd edn (Oxford: Oxford University Press).

Lenaerts, K. (1991) 'Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community', *Common Market Law Review*, 28(1): 11–35.

Lenschow, A. (1997) 'Variation in EC Environmental Policy Integration: Agency Push Within Complex Institutional Structures', *Journal of European Public Policy*, 4(1): 109–27.

Lenschow, A. and Zito, A. (1998) 'Blurring or Shifting of Policy Frames?: The Institutionalization of the Economic-Environmental Policy Linkage in the European Community', *Governance*, 11(4): 415–41.

Leonardi, R. (1993) 'Cohesion in the European Community: Illusion or Reality?', *West European Politics*, 16(4): 492–517.

Leonardi, R. (1995) *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union* (London: Macmillan).

Lewis, J. (1998) 'Is the "Hard Bargaining" Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive', *Journal of Common Market Studies*, 36(4): 479–504.

Liebert, U. (2000) 'Gender Politics in the European Union: The Return of the Public', *Electoral Studies*, 1(2): 197–239.

Liefferink, D. and Andersen, M. S. (1998) 'Strategies of "Green" Member States in EU Environmental Policy-Making', *Journal of Common Market Studies*, 5(2): 254–70.

Lijphart, A. (1968) *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands* (Berkeley, CA: University of California Press).

Lijphart, A. (1977) *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration* (New Haven, CT: Yale University Press).

Lijphart, A. (1981) 'Political Parties: Ideologies and Programs', in D. Butler, H. R. Penniman and D. Ranney (eds), *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections* (Washington, DC: American Enterprise Institute).

Lijphart, A. (1984) *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven, CT: Yale University Press).

Lijphart, A. (ed.) (1992) *Parliamentary Versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press).

Lijphart, A. (1994) 'Democracies: Forms, Performance, and Constitutional Engineering', *European Journal of Political Research*, 25(1): 1–17.

Lindberg, L. N. (1963) *The Political Dynamics of Economic Integration* (Oxford: Oxford University Press).

Lindberg, L. and Scheingold, S. (1970) *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

Lindberg, L. N. and Scheingold, S. A. (eds) (1971) *Regional Integration: Theory and Research* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

Lindblom, C. (1977) *Politics and Markets* (New York: Basic Books).

Lipset, S. M. (1959) *Political Man* (London: Heinemann).

Lipset, S. M. and Rokkan, S. (1967) 'Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction', in S. M. Lipset and S. Rokkan (eds), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives* (New York: Free Press).

Lodge, J. (1994) 'The European Parliament and the Authority-Democracy Crisis', *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 531): 69–83.

Lodge, J. (ed.) (1996) *The 1994 Elections to the European Parliament* (London: Pinter).

Lohmann, S. (1998) 'An Information Rationale for the Power of Special Interests', *American Political Science Review*, 92(4): 809–27.

Lohmann, S. (1999) 'What Price Accountability? The Lucas Island Model and the Politics of Monetary Policy', *American Journal of Political Science*, 43(2): 396–430.

Loughlin, J, (1996) 'Representing Regions in Europe: The Committee of the Regions', *Regional and Federal Studies*, 6(2): 147–65.

Lowi, T. J. (1964) 'American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory', *World Politics*, 16(4): 677–715.

Lowi, T. J. (1969) *The End of Liberalism* (New York: Knopf).

Luce, D. R. and Raiffa, H. (1957) *Games and Decisions* (New York: Wiley).

Ludlow, P. (1991) 'The European Commission', in R. O. Keohane and S. Hoffmann (eds), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change* (Boulder, CO: Westview).

Mackie, T. and Rose, R. (1991) *The International Almanac of Electoral History* (London: CQ Press).

MacMullen, A. (1997) 'European Commissioners 1952–1995: National Routes to a European Elite', in N. Nugent (ed.), *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission* (London: Macmillan).

Madison, J., Hamilton, A. and Jay, J. (1987 [1788]) *The Federalist Papers* (London: Penguin).

Maduro, M. P. (1997) 'Reforming the Market or the State? Article 30 and the European Constitution: Economic Freedom and Political Rights', *European Law Journal*, 3(1): 55–82.

Magnette, P. (2001) 'Appointing and Censuring the European Commission: The Adaptation of Parliamentary Institutions to the Community Context', *European Law Journal*, 7(3): 292–310.

Maher, I. (1998) 'Community Law in the National Legal Order: A Systems Analysis', *Journal of Common Market Studies*, 36(2): 237–54.

Mair, P. (2000) 'The Limited Impact of Europe on National Party Systems', *West European Politics*, 23(4): 27–51.

Majone, G. (1989) *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process* (New Haven, CT: Yale University Press).

Majone, G. (1991) 'Cross-National Sources of Regulatory Policy-making in Europe and the United States', *Journal of Public Policy*, 11(1): 79–106.

Majone, G. (1993a) 'The European Community Between Social Policy and Social Regulation', *Journal of Common Market Studies*, 31(2): 153–70.

Majone, G. (1993b) 'The European Community: An "Independent Fourth Branch of Government"?', EUI Working Paper SPS no. 94/17 (Florence: European University Institute).

Majone, G. (1994) 'The Rise of the Regulatory State in Europe', *West European Politics*, 17(3): 78–102.

Majone, G. (1996) *Regulating Europe* (London: Routledge).

Majone, G. (1997) 'The New European Agencies: Regulation by Information', *Journal of European Public Policy*, 4(2): 262–75.

Majone, G. (1998a) 'Europe's "Democratic Deficit": The Question of Standards', *European Law Journal*, 4(1): 5–28.

Majone, G. (1998b) 'From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance', *Journal of Public Policy*, 17(2): 139–67.

Majone, G. (2000) 'The Credibility Crisis of Community Regulation', *Journal of Common Market Studies*, 38(2): 273–302.

Majone, G. (2001) 'Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance', *European Union Politics*, 2(1): 103–22.

Majone, G. (2002a) 'Functional Interests: European Agencies', in J. Peterson and M. Shackleton (eds), *The Institutions of the European Union* (Oxford: Oxford University Press).

Majone, G. (2002b) 'The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization', *Governance*, 15(3): 375–92.

Majone, G. (2002c) 'Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity', *European Law Journal*, 8(3): 319–39.

Mancini, F. (1989) 'The Making of a Constitution for Europe', *Common Market Law Review*, 26(4): 595–614.

Manners, I. and Whitman, R. G. (2003) 'The "Difference Engine": Constructing and Representing the International Identity of the European Union', *Journal of European Public Policy*, 10(3): 380–404.

Mansfield, E. D., Milner, H. V. and Rosendorff, B. P. (2002) 'Why Democracies Cooperate More: Electoral Controls and International Trade Agreements', *International Organization*, 56(3): 477–513.

March, J. G. and Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering Institutions* (New York: Free Press).

Marginson, P. and Sisson, K. (1998) 'European Collective Bargaining: A Virtual Prospect?', *Journal of Common Market Studies*, 36(4): 505–28.

Marín, A. (1997) 'EC Environment Policy', in S. Stavridis, E. Mossialos, R. Morgan and H. Machin (eds), *New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making* (Aldershot: Gower).

Marks, G. (1992) 'Structural Policy in the European Community', in A. M. Sbragia (ed.), *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the 'New' European Community* (Washington, DC: The Brookings Institution).

Marks, G. (1993) 'Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, in A. W. Cafruny and G. G. Rosenthal (eds), *The State of the European Community*, 2 (London: Longman).

Marks, G. (1996) 'Decision-Making in Cohesion Policy: Describing and Explaining Variation', in L. Hooghe (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance* (Oxford: Oxford University Press).

Marks, G. and Hooghe, L. (2003) 'National Identity and European Integration: A Multi-Level Analysis of Public Opinion', mimeo (Chapel Hill, NC: University of North Carolina).

Marks, G., Hooghe, L. and Blank, K. (1996) 'European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance', *Journal of Common Market Studies*, 34(3): 341–78.

Marks, G. and McAdam, D. (1996) 'Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union', in G. Marks, F. W. Scharpf, P. C. Schmitter and W. Streeck (eds), *Governance in the European Union* (London: Sage).

Marks, G. and McAdam, D. (1999) 'On the Relationship of Political Opportunities to the Form of Collective Action: The Case of the European Union', in D. della Porta, H. Kriesi and D. Rucht (eds), *Social Movements in a Globalizing World* (London: Routledge).

Marks, G., Nielsen, F., Ray, L. and Salk, J. (1996) 'Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union', in G. Marks, F. W. Scharpf, P. C. Schmitter and W. Streeck (eds), *Governance in the European Union* (London: Sage).

Marks, G, and Wilson, C. (2000) 'The Past in the Present: A Cleavage Theory of Party Response to European Integration', *British Journal of Political Science*, 30): 433–59.

Marks, G, Wilson, C. and Ray, L. (2002) 'National Political Parties and European Integration', *American Journal of Political Science*, 46(3): 585–94.

Marquand, D. (1978) 'Towards a Europe of Parties', *Political Quarterly*, 49(4): 425–45.

Marsh, M. (1998) 'Testing the Second-Order Election Model after Four European Elections', *British Journal of Political Science*, 28(4): 591–607.

Marshall, T. H. (1950) *Citizenship and Social Class* (Cambridge: Cambridge University Press).

Martin, A. and Ross, G. (2001) 'Trade Union Organizing at the European Level: The Dilemma of Borrowed Resources', in D. Imig and S. Tarrow (eds), *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield).

Martin, J. M. and Romano, A. T. (1992) *Multinational Crime, Terrorism, Espionage, Drug and Arms Trafficking* (London: Sage).

Martin, P. and Rogers, C. A. (1996) 'Trade Effects of Regional Aid', in R. Baldwin, P. Haaparanta and J. Kiander (eds), *Expanding the Membership of the European Union* (Cambridge: Cambridge University Press).

Martiniello, M. (ed.) (1995) *Migration, Citizenship and Ethno-National Identity in the European Union* (Aldershot: Avebury).

Martinotti, G. and Stefanizzi, S. (1995) 'Europeans and the Nation State', in O. Niedermayer and R. Sinnott (eds), *Public Opinion and Internationalized Governance* (Oxford: Oxford University Press).

Manila, M. (2002) 'Redistribution in the European Union and the Enlargement', working paper (Helsinki: University of Helsinki).

Manila, M. (2004) 'Contested Decisions: Empirical Analysis of Voting in the European Union Council of Ministers', *European Journal of Political Research*, 43(1): 29–50.

Manila, M. and Lane, J.-E. (2001) 'Why Unanimity in the Council? A Roll Call Analysis of Council Voting', *European Union Politics*, 2(1): 31–52.

Mattli, W. and Slaughter, A.-M. (1995) 'Law and Politics in the European Union: A Reply to Garrett', *International Organization*, 49(1): 183–90.

Mattli, W. and Slaughter, A.-M. (1998a) 'The Role of National Courts in the Process of European Integration: Accounting for Judicial Preferences and Constraints', in A.-M. Slaughter, A. Stone Sweet and J. H. H. Weiler (eds), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context* (Oxford: Hart).

Mattli, W. and Slaughter, A.-M. (1998b) 'Revisiting the European Court of Justice', *International Organization*, 52(1): 177–209.

Maurer, A. (1999) *(Co-)Governing after Maastricht: The European Parliament's institutional performance 1994–1999*, POLI 104/rev.EN (Brussels: European Parliament Directorate-General for Research).

Mayhew, D. (1974) *Congress: The Electoral Connection* (New Haven, CT: Yale University Press).

Mazey, S. (1998) 'The European Union and Women's Rights: From the Europeanisation of National Agendas to the Nationalisation of a European Agenda?', in D. Hine and H. Kassim (eds), *Beyond the Market: The EU and National Social Policy* (London: Routledge).

Mazey, S. and Richardson, J. (eds) (1993) *Lobbying in the European Community* (Oxford: Oxford University Press).

Mazey, S. and Richardson, J. (1997) 'The Commission and the Lobby', in G. Edwards and D. Spence (eds), *The European Commission*, 2nd edn (London: Catermill).

Mbaye, H. A. D. (2001) 'Why National States Comply with Supranational Law', *European Union Politics*, 2(3): 259–281. McAllister, R. (1997) *From EC to EU: An Historical and Political Survey* (London: Macmillan).

McCarthy, N. (2000) 'Proposal Rights, Veto Rights, and Political Bargaining', *American Journal of Political Science*, 44(3): 506–22.

McCormick, J. (2001) *Environmental Policy in the European Union* (Basingstoke: Palgrave).

McCracken, P. (1977) *Towards Full Employment and Price Stability* (McCracken Report) (Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development).

McCubbins, M. D., Noll, R. G. and Weingast, B. R. (1990) 'Positive and Normative Models of Procedural Rights: An Integrative Approach to Administrative Procedures', *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6): 307–32.

McCubbins, M. D. and Schwartz, T. (1984) 'Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms', *American Journal of Political Science*, 28(1): 165–79.

McDonagh, B. (1998) *Original Sin in a Brave New World: An Account of the Negotiation of the Treaty of Amsterdam* (Dublin: Institute of European Affairs).

McDougall, D. (1977) *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, vols 1 and 2 (Brussels: European Commission).

McGillivray, F., McLean, I., Pahre, R. and Schonhardt-Bailey, C. (2001) *International Trade and Political Institutions: Instituting Trade in the Long Nineteenth Century* (Cheltenham: Edward Elgar).

McGowan, L. and Cini, M. (1999) 'Discretion and Politicization in EU Competition Policy: The Case of Merger Control', *Governance*, 12(2): 175–200.

McKay, D. (1996) *Rush to Union: Understanding the European Federal Bargain* (Oxford: Clarendon Press).

McKay, D. (1999) 'The Political Sustainability of European Monetary Union', *British Journal of Political Science*, 29: 463–85.

McKay, D. (2001) *Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Experience* (Oxford: Oxford University Press).

McKelvey, R. (1976) 'Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda-Control', *Journal of Economic Theory*, 12(3): 472–82.

McKeown, T. J. (1991) 'A Liberal Trade Order: The Long-Run Pattern of Imports to the Advanced Capitalist States', *International Studies Quarterly*, 35(2): 151–72.

McKinnon, R. (1963) 'Optimum Currency Areas', *American Economic Review*, 53: 717–25.

McLaren, L. (2002) 'Public Support for the European Union: Cost/Benefit Analysis or Perceived Cultural Threat?', *Journal of Politics*, 64(2): 551–66.

McLaughlin, A. M. and Greenwood, J. (1995) 'The Management of Interest Representation in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 33(1): 143–56.

McNamara, K. R. (1998) *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

McNamara, K. R. (2001) 'Where do the Rules Come From? The Creation of the European Central Bank', A. Stone Sweet, W. Sandholtz and N. Fligstein (eds), *The Institutionalization of Europe* (Oxford: Oxford University Press).

McNamara, K. R. (2002) 'Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation', *West European Politics*, 25(1): 47–76.

Meehan, E. (1993) *Citizenship and the European Community* (London: Sage).

Meijers, H. *et al.* (1997) *Democracy, Migrants and Police in the European Union: The 1996 IGC and Beyond* (Utrecht: Standing Committee of Experts in International Immigration, Refugee and Criminal Law).

Meltzer, A. H. and Richard, S. F. (1981) 'A Rational Theory of the Size of Government', *Journal of Political Economy*, 89: 914–27.

Menendez, A. (2002) 'Chartering Europe: Legal Status and Policy Implications of the Charter of Fundamental Rights of the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 40(3): 471–90.

Menz, G. (2003) 'Re-regulating the Single Market: National Varieties of Capitalism and their responses to Europeanization', *Journal of European Public Policy*, 10(4): 532–55.

Meunier, S. (1998) 'Divided but United: European Trade Policy Integration and EU-U.S. Agricultural Negotiations in the Uruguay Round', in C. Rhodes (ed.), *The European Community in the World Community* (Boulder, CO: Lynne Rienner).

Meunier, S. (2000) 'What Single Voice? European Institutions and EU-U.S. Trade Negotiations', *International Organization*, 54(1): 103–35.

Meunier, S. and Nicolaidis, S. (1999) 'Who Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the EU', *Journal of Common Market Studies*, 37(3): 477–501.

Migration Policy Group (1996) *The Comparative Approaches to Societal Integration Project: Final Report* (Brussels: Migration Policy Group).

Miller, G. (1995) 'Post-Maastricht Legislative Procedures: Is the Council "Institutionally Challenged?"', paper presented at the fourth bennial conference of the European Community Studies Association, Charleston, April.

Miller, G. J. and Hammond, T. H. (1989) 'Stability and Efficiency in a Separation-of-Powers Constitutional System', in B. Grofman and D. Wittman (eds), *The Federalist Papers and the New Institutionalism* (New York: Agathon).

Milner, H. V. (1997) *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Milner, H. V. and Keohane, R. O. (1996) 'Internationalization and Domestic Politics: An Introduction', in R. O. Keohane and H. V. Milner (eds), *Internationalization and Domestic Politics* (Cambridge: Cambridge University Press).

Minford, P. (1996) 'The Price of Monetary Unification', in M. Holmes (ed.), *The Eurosceptical Reader* (London: Macmillan).

Minority Rights Group (ed.) (1997) *World Directory of Minorities* (London: Minority Rights Group).

Mitnick, B. M. (1980) *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing and Removing Regulatory Forms* (New York: Columbia University Press).

Moberg A. (2002) 'The Nice Treaty and Voting Rules in the Council', *Journal of Common Market Studies*, 40(2): 259–82.

Moe, T. (1987) 'Interests, Institutions and Positive Theory: The Politics of the NLRB', *Studies in American Political Development, 2:* 236–99.

Moe, T. (1989) 'The Politics of Bureaucratic Structure', in J. Chubb and P. Peterson (eds), *Can Government Govern?* (Washington, DC: The Brookings Institution).

Moe, T. (1990) 'The Politics of Structural Choice: Towards a Theory of Public Bureaucracy', in O. E. Williamson (ed.), *Organizational Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond* (Oxford: Oxford University Press).

Monar, J. (1995) 'Democratic Control of Justice and Home Affairs: The European Parliament and National Parliaments', in R. Bieber and J. Monar (eds), *Justice and Home Affairs in the European Union: The Development of the Third Pillar* (Brussels: Interuniversity Press).

Monar, J. (2001) 'The Dynamics of Justice and Home Affairs', *Journal of Common Market Studies*, 39(4): 747–64.

Monnet, J. (1978) *Memoirs* (Garden City: Doubleday). Montanari, I. J. (1995) 'Harmonization of Social Policies and Social Regulation in the European Community', *European Journal of Political Research*, 27(1): 21–45.

Moore, B. (1967) *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (Harmondsworth: Penguin).

Moravcsik, A. (1991) 'Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community', *International Organization*, 45(1): 19–56.

Moravcsik, A. (1993) 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach', *Journal of Common Market Studies*, 31(4): 473–524.

Moravcsik, A. (1997) 'Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Polities', *International Organization*, 51(4): 513–53.

Moravcsik, A. (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

Moravcsik, A. (1999) 'A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation', *International Organization*, 53(2): 267–306.

Moravcsik, A. (2002a) 'In Defense of the "Democratic Deficit": Reassessing the Legitimacy of the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 40(4): 603–34.

Moravcsik, A. (2002b) 'The Quiet Superpower', *Newsweek*, 17 June 2002.

Moravcsik, A. (2003) 'The EU Ain't Broke', *Prospect*, March: 38–45.

Moravcsik, A. and Nicolaidis, K. (1998) 'Keynote Article: Federal Ideals and Constitutional Realities in the Treaty of Amsterdam', *Journal of Common Market Studies: Annual Review*, 36: 13–38.

Moravcsik, A. and Nicolaidis, K. (1999) 'Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions', *Journal of Common Market Studies*, 37(1): 59–85.

Morgenthau, H. J. (1948) *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Knopf).

Morriss, P. (1996) 'QMV and Power Indices: A Further Comment to Johnston', *British Journal of Political Science*, 26: 595–97.

Moser P. (1996) 'The European Parliament as a Conditional Agenda-Setter: What Are the Conditions? A Critique of Tsebelis (1994)', *American Political Science Review*, 90(4): 834–8.

Moser, P. (1997) 'The Benefits of the Conciliation Procedure for the European Parliament: Comment to George Tsebelis', *Aussenwirtschaft*, 52(1–2): 57–62.

Moser, P. (2000) *The Political Economy of Democratic Institutions* (Cheltenham: Edward Elgar).

Mosher, J. S. and Trubek, D. M. (2003) 'Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy', *Journal of Common Market Studies*, 41(1): 63–88.

Mueller, D. C. (1989) *Public Choice II* (Cambridge: Cambridge University Press).

Munchau, W. (1998) 'Emu's First Boom and Bust', *Financial Times*, 8 October.

Mundell, R. (1961) 'A Theory of Optimal Currency Areas', *American Economic Review*, 51: 657–65.

Murray, A. (2004) *The Lisbon Scorecard IV: The Status of Economic Reform in an Enlarged EU* (London: Centre for European Reform).

Musgrave, R. A. (1959) *Public Finance in Theory and Practice* (New York: McGraw-Hill).

Myrdal, G. (1957) *Economic Theory and the Underdeveloped Regions* (London: Duckworth).

Nanetti, R. Y. (1996) 'EU Cohesion and Territorial Restructuring in the Member States', in L. Hooghe (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance* (Oxford: Oxford University Press).

Nedergaard, P. (1995) 'The Political Economy of CAP Reform', in F. Laursen (ed.), *The Political Economy of European Integration* (The Hague: Kluwer).

Nelson, B. F. and Guth, J. L. (2000) 'Exploring the Gender Gap: Women, Men, and Public Attitudes towards European Integration', *European Union Politics*, 35(3): 377–406.

Nelson, B. F. and Guth, J. L. (2003) 'Religion and Youth Support for the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 41(1): 89–112.

Nelson, B. F., Guth, J. L. and Fraser, C. R. (2001) 'Does Religion Matter? Christianity and Public Support for the European Union', *European Union Politics*, 2(2): 191–217.

Neuwahl, N. A. E. M. (1995) 'Judicial Control in Matters of Justice and Home Affairs: What Role for the Court of Justice?', in R. Bieber and J. Monar (eds), *justice and Home Affairs in the European Union: The Development of the Third Pillar* (Brussels: Interuniversity Press).

Neven, D. J. (1992) 'Regulatory Reform in the European Community', *American Economic Review*, 82: 98–108.

Nicolaidis, P. (1995) 'The Effect of Regional Integration on Trade Policy: Lessons from

the European Community', in F. Laursen (ed.), *The Political Economy of European Integration* (The Hague: Kluwer).

Niedermayer, O. (1991) 'Public Opinion and the European Parliament', in K. Reif and R. Inglehart (eds), *Eurobarometer: The Dynamics of European Public Opinion – Essays in Honour of Jacques-Rene Rabier* (London: Macmillan).

Niedermayer, O. (1995a) 'Trends and Contrasts', in O. Niedermayer and R. Sinnott (eds), *Public Opinion and Internationalized Governance* (Oxford: Oxford University Press).

Niedermayer, O. (1995b) 'Trust and Sense of Community', in O. Niedermayer and R. Sinnott (eds), *Public Opinion and Internationalized Governance* (Oxford: Oxford University Press).

Niedermayer, O. and Sinnott, R. (1995) 'Democratic Legitimacy and the European Parliament', in O. Niedermayer and R. Sinnott (eds), *Public Opinion and Internationalized Governance* (Oxford: Oxford University Press).

Niessen, J. (2000) 'The Amsterdam Treaty and NGO Responses', *European Journal of Migration Law*, 2: 203–14.

Niessen, J. and Guild, E. (1996) *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union: Adopted Conventions, Resolutions, Recommendations, Decisions and Conclusion* (The Hague: Kluwer).

Niskanen, W. A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago, Ill.: Aldine, Atherton).

Nordhaus, W. D. (1975) 'The Political Business Cycle', *Review of Economic Studies*, 42: 169–90.

Norris, P. and Franklin, M. (1997) 'Social Representation', in M. Marsh and P. Norris (eds), *Political Representation in the European Parliament*, special issue of *European Journal of Political Research*, 32(2).

North, D. C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press).

Norton, P. (ed.) (1996) *National Parliaments and the European Union* (London: Frank Cass).

Noury, A. (2002) 'Ideology, Nationality and Euro-Parliamentarians', *European Union Politics*, 3(1): 33–58.

Nugent, N. (2001) *The European Commission* (London: Palgrave).

Nugent, N. and Saurugger, S. (2002) 'Organizational Structuring: The Case of the European Commission and its External Policy Responsibilities', *Journal of European Public Policy*, 9(3): 345–64.

Nurmi, H. (1997) 'The Representation of Voter Groups in the European Parliament: A Penrose-Banzhaf Index Analysis', *Electoral Studies*, 16(3): 317–27.

Nuttall. S. (1996) 'The Commission: The Struggle for Legitimacy', in C. Hill (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy* (London: Routledge).

Nuttall, S. (1997) 'The Commission and Foreign Policy-Making', in G. Edwards and D. Spence (eds), *The European Commission*, 2nd edn (London: Catermill).

Oates, W. E. (1972) *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich).

Oates, W. E. (1999) 'An Essay on Fiscal Federalism', *Journal of Economic Literature*, 37(4): 1120–49.

Obradovic, D. (1996) 'Prospects for Corporatist Decision-Making in the European Union: the Social Policy Agreement', *Journal of European Public Policy*, 2(2): 261–83.

OECD (2003) *Trends in International Migration* (Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development).

O'Leary, S. (1995) *The Evolving Concept of Community Citizenship: From the Free Movement of Persons to Union Citizenship* (The Hague: Kluwer).

Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

O'Nuallain, C. (ed.) (1985) *The Presidency of the European Council of Ministers* (London: Croom Helm).

Oppenhuis, E, van der Eijk, C. and Franklin, M. (1996) 'The Party Context: Outcomes', in C. van der Eijk and M. Franklin (eds), *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union* (Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press).

Ordeshook, P. C. (1992) *A Political Theory Primer* (London: Routledge).

Ostner, I. and Lewis, J. (1995) 'Gender and the Evolution of European Social Policies', in S. Leibfried and P. Pierson (eds), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration* (Washington, DC: The Brookings Institution).

Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action* (Cambridge: Cambridge University Press).

Ostrup, F. (1995) 'Economic and Monetary Union', in F. Laursen (ed.), *The Political Economy of European Integration* (The Hague: Kluwer).

Oudenhave, G. van (1965) *Political Parties in the European Parliament: The First Ten Years, September 1952–September 1962* (Leyden: A. W. Sijthoff).

Page, E. (1997) *People Who Run Europe* (Oxford: Clarendon Press).

Papademetriou, D. G. and Hamilton, K. A. (1996) *Converging Paths to Restriction: French, Italian, and British Responses to Immigration*, International Migration Policy Program 3 (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace).

Pappi, F. U. and Henning, C. H. C. A. (1999) 'The Organization of Influence on the EC's Common Agricultural Policy: A Network Approach', *European Journal of Political Research*, 36: 257–81.

Parsons, C. (2002) 'Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union', *International Organization*, 56(1): 47–84.

Patterson, L. A. (1997) 'Agricultural Policy Reform in the European Community: A Three-Level Game Analysis', *International Organization*, 51(1): 135–65.

Pedlar, R. (ed.) (2002) *European Union Lobbying: Changes in the Arena* (London: Palgrave).

Pedlar, R. and Van Schendelen, M. P. C. M. (eds) (1994) *Lobbying the European Union: Companies, Trade Associations and Interest Groups* (Aldershot: Dartmouth).

Pelkmans, J. (1990) 'Regulation and the Single Market: An Economic Perspective', in H. Siebert (ed.), *The Completion of the Internal Market* (Tubingen: Mohr).

Pelkmans, J. and Winters, L. A. (1988) *Europe's Domestic Market* (London: Royal Institute of International Affairs).

Peltzman, S. (1976) 'Toward a More General Theory of Regulation', *Journal of Law and Economics*, 19(2): 211–40.

Peltzman, S. (1989) 'The Theory of Economic Regulation after a Decade of Deregulation', *Brookings Papers on Economic Activity – Microeconomics* (Washington, DC: The Brookings Institution).

Pennings, P. (2002) 'The Dimensionality of the EU Policy Space: The European Elections of 1999', *European Union Politics*, 3(1): 59–80.

Peters, B. G. (1992) 'Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community', in A. M. Sbragia (ed.), *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the "New" Europe* (Washington, DC: The Brookings Institution).

Peters, B. G. (1994) 'Agenda-Setting in the European Community', *Journal of European Public Policy*, 1(1): 9–26.

Peterson, J. (1991) 'Technology Policy in Europe: Explaining the Framework Programme and Eureka in Theory and Practice', *Journal of Common Market Studies*, 29(3): 269–90.

Peterson, J. (1995a) 'EU Research Policy: The Politics of Expertise', in C. Rhodes and S. Mazey (eds), *The State of the European Union*, 3 (London: Longman).

Peterson, J. (1995b) 'Playing the Transparency Game: Consultation and Policy-Making in the European Commission', *Public Administration*, 73(3): 473–92.

Peterson, J. (2001) 'The Choice for EU Theorists: Establishing a Common Framework for Analysis', *European Journal of Political Research*, 39(3): 289–318.

Petracca, M. P. (ed.) (1994) *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed* (Boulder, CO: Westview).

Pfetsch, F. (1994) 'Tensions in Sovereignty: Foreign Policies of the EC Members Compared', in W. Carlsnaes and S. Smith (eds), *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe* (London: Sage).

Piening, C. (1997) *Global Europe: The European Union in World Affairs* (Boulder, CO: Lynne Rienner).

Pierson, P. (1996) 'The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis', *Comparative Political Studies*, 29(2): 123–63.

Pierson, P. (2000) 'Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Polities', *American Political Science Review*, 94(2): 251–67.

Piner Tank, G. (1998) 'The CFSP and the nation-state', in K. A. Eliassen (ed.), *Foreign and Security Policy in the European Union* (London: Sage).

Plotner, J. (1998) 'Report on France', in A.-M. Slaughter, A. Stone Sweet and J. H. H. Weiler (eds), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context* (Oxford: Hart).

Pollack, M. A. (1995a) 'Creeping Competence: The Expanding Agenda of the European Community', *Journal of Public Policy*, 14(1): 97–143.

Pollack, M. A. (1995b) 'Regional Actors in an Intergovernmental Play: The Making and Implementation of EC Structural Policy', in C. Rhodes and S. Mazey (eds), *The State of the European Union*, vol. 3 (London: Longman).

Pollack, M. A. (1996) 'The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis', *Governance*, 9(4): 429–58.

Pollack, M. A. (1997a) 'Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community', *International Organization*, 51(1): 99–134.

Pollack, M. A. (1997b) 'Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making', *Journal of European Public Policy*, 4(4): 572–90.

Pollack, M. A. (1997c) 'The Commission as an Agent', in N. Nugent (ed.), *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission* (London: Macmillan).

Pollack, M. A. (1998) 'The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union', in W. Sandholtz and A. Stone Sweet (eds), *European Integration and Supranational Governance* (Oxford: Oxford University Press).

Pollack, M. A. (2001) 'International Relations Theory and European Integration', *Journal of Common Market Studies*, 39(2): 221–44.

Pollack, M. A. (2003) *The Engines of Integration: Delegation, Agency, and Agency Setting in the European Union* (Oxford: Oxford University Press).

Poole, W. (1990) 'Optimal Choice of Monetary Policy Instruments in a Simple Stochastic Macro Model', *Quarterly Journal of Economics*, 85.

Porte, C. de la and Pochet, P. (eds) (2002) *Building Social Europe Through the Open Method of Coordination* (Brussels: Peter Lang).

Portes, R. and Rey, H. (1998) 'The Emergence of the Euro as an International Currency', in D. Begg (eds), EMU: *Prospects and Challenges for the Euro* (Oxford: Blackwell).

Powell, G. B. (2000) *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian or Proportional Visions* (New Haven, CT: Yale University Press).

Praet, P. (1987) 'Economic Objectives in European Foreign Policy Making', in J. K. de Vree, P. Coffey and R. H. Lauwaars (eds), *Towards a European Foreign Policy: Legal, Economic and Political Dimensions* (Dordrecht: Martinus Nijhoff).

Pridham, G. and Pridham, P. (1979) 'The New Party Federations and Direct Elections', *The World Today*, 35(2): 62–70.

Quanjel, M. and Wolters, M. (1993) 'Growing Cohesion in the European Parliament', paper presented at the annual joint sessions of the European Consortium for Political Research, Leiden, April.

Quermonne, J. (1994) *La Systeme politique de l'Union europeene* (Paris: Montchretien).

Quin, Y. and Weingast, B. R. (1997) 'Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives', *Journal of Economic Perspectives*, 11(4): 83–92.

Radaelli, C. M. (1996) 'Fiscal Federalism as a Catalyst for Policy Development? In Search of a Framework for European Direct Tax Harmonisation', *Journal of European Public Policy*, 3(3): 402–20.

Rasmussen, H. (1986) *On Law and Policy in the European Court of Justice* (Dordrecht: Martinus Nijhoff).

Raunio, T. (1996) 'Parliamentary Questions in the European Parliament: Representation, Information and Control', *Journal of Legislative Studies*, 2(4): 356–82.

Raunio, T. (1997) *The European Perspective: Transnational Party Groups in the 1989–1994 European Parliament* (London: Ashgate).

Raunio, T. (1999) 'Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union', *Government and Opposition*, 34(2): 180–202.

Raunio, T. and Hix, S. (2000) 'Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government', *West European Politics*, 23(4): 142–68.

Raunio T. and Wiberg, M. (1998) 'Winners and Losers in the Council: Voting Power Consequences of EU Enlargements', *Journal of Common Market Studies*, 36(4): 549–562.

Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice* (Cambridge: Harvard University Press).

Ray, L. (1999) 'Measuring Party Orientations Towards European Integration: Results from an Expert Survey', *European Journal of Political Research*, 36: 283–306.

Reif, K. (1984) 'National Election Cycles and European Elections, 1979 and 1984', *Electoral Studies*, 3(3): 244–55.

Reif, K. (1997) 'Reflections: European Elections as Member State Second-Order Elections Revisited', *European Journal of Political Research*, 31(1): 115–24.

Reif, K. and Schmitt, H. (1980) 'Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results', *European Journal of Political Research*, 8(1): 3–45.

Rhinard, M. (2002) 'The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System', *Governance*, 15(2): 185–210.

Rhodes, M. (1995) 'A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the Social Dimension', in S. Leibfried and P. Pierson (eds), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration* (Washington, DC: The Brookings Institution).

Rhodes, R. A. W. and Dunleavy, P. (eds) (1995) *Prime Minister, Cabinet and Core Executive* (London: Macmillan).

Rhodes, M. and van Apeldoorn, B. (1997) 'Capitalism versus Capitalism in Western Europe', in M. Rhodes, P. Heywood and V. Wright (eds), *Developments in West European Politics* (London: Macmillan).

Richardson, J. (1996) 'Actor-Based Models of National and EU Policy Making', in H. Kassim and A. Menon (eds), *The EU and National Industrial Policy* (London: Routledge).

Riker, W. H. (1962) *The Theory of Political Coalitions* (New Haven, CT: Yale University Press).

Riker, W. H. (1975) 'Federalism', in F. I. Greenstein and N. W. Polsby (eds), *Handbook of Political Science*, vol. 5 (Reading, Mass.: Addison-Wesley).

Riker, W. H. (1980) 'Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions', *American Political Science Review*, 74(2): 432–46.

Riker, W. H. (1986) *The Art of Political Manipulation* (New Haven, CT: Yale University Press).

Riker, W. H. (1992) 'The Merits of Bicameralism', *International Review of Law and Economics*, 12(2): 166–68.

Risse, T., Cowles, M. Green and Caporaso, J. (2001) 'Europeanization and Domestic Change: Introduction', in M. Green Cowles, J. Caporaso and T. Risse (eds), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

Risse, T., Ropp, S. and Sikkink, K. (eds) (1999) *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (Cambridge: Cambridge University Press).

Rittberger, B. (2000) 'Impatient Legislators and New Issue-Dimensions: A Critique of the Garrett-Tsebelis "Standard Version" of Legislative Polities', *Journal of European Public Policy*, 7(4): 554–75.

Rittberger, B. (2001) 'Which Institutions for Post-War Europe? Explaining the Institutional Design of Europe's First Community', *Journal of European Public Policy*, 8(5): 673–708.

Rodden, J. (2002) 'Strength in Numbers? Representation and Redistribution in the European Union', *European Union Politics*, 3(2): 151–75.

Rodriguez-Pose, A. (1998) *Dynamics of Regional Growth in Europe: Social and Political Factors* (Oxford: Oxford University Press).

Rogers, J. R. (2001) 'Information and Judicial Review: A Signaling Game of Legislative-Judicial Interaction', *American Journal of Political Science*, 45(1): 84–99.

Rogers, J. R. and Vanberg, G. (2002) 'Judicial Advisory Opinions and Legislative Outcomes in Comparative Perspective', *American Journal of Political Science*, 46(2): 379–97.

Rogowksi, R. (1990) *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Rohrschneider, R. (2002) 'The Democratic Deficit and Mass Support for an EU-Wide Government', *American Journal of Political Science*, 46(2): 463–75.

Rokkan, S. (1973) 'Cities, States, and Nations: A Dimensional Model for the Study of Contrasts in Development', in S. N. Eisenstadt and S. Rokkan (eds), *Building States and Nations: Models and Data Resources*, vol. 1 (London: Sage).

Rokkan, S. (1999) *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan*, selected and rearranged by P. Flora, S. Kuhnle and D. Urwin (Oxford: Oxford University Press).

Romer, T. and Rosenthal, H. (1978) 'Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo', *Public Choice*, 33(1): 27–44.

Rosamond, B. (2000) *Theories of European Integration* (London: Macmillan).

Rosecrance, R. (1986) *The Rise of the Trading State* (New York: Basic Books).

Ross, G. *(1994) Jacques Delors and European Integration* (Cambridge: Polity Press).

Ruggie, J. G. (1998a) *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization* (London: Routledge).

Ruggie, J. G. (1998b) 'What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge', *International Organization*, 52(4): 855–85.

Saalfeld, T. (2000) 'Members of Parliament and Governments in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight', *European Journal of Political Research*, 37(3): 353–76.

Saglie, J. (2000) 'Values, Perceptions and European Integration: The Case of the Norwegian 1994 Referendum', *European Union Politics*, 1(2): 227–49.

Sala-i-Martin, X. and Sachs, J. (1991) 'Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States', NBER Working Paper no. 3855 (Cambridge: National Bureau of Economic Research).

Sánchez-Cuenca, I. (2000) 'The Political Basis of Support for European Integration', *European Union Politics*, 1(2): 147–71.

Sandholtz, W. (1992) 'ESPRIT and the Politics of International Collective Action', *Journal of Common Market Studies*, 30(1): 1–39.

Sandholtz, W. (1993) 'Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht', *International Organization*, 47(1): 1–39.

Sandholtz, W. (1996) 'Money Troubles: Europe's Rough Road to Monetary Union', *Journal of European Public Policy*, 3(1): 84–101.

Sandholtz, W. and Stone Sweet, A. (1997) 'European Integration and Supranational Governance', *Journal of European Public Policy*, 4(3): 297–317.

Sandholtz, W. and Stone Sweet, A. (eds) (1998) *European Integration and Supranational Governance* (Oxford: Oxford University Press).

Sandholtz, W. and Zysman, J. (1989) '1992: Recasting the European Bargain', *World Politics*, 42(1): 95–128.

Sassen, S. (1996) *Losing Control* (New York: Columbia University Press).

Sbragia, A. M. (ed.) (1992) *Euro-Politics: Institutions and Policytnaking in the 'New' European Community* (Washington, DC: The Brookings Institution).

Sbragia, A. M. (1996) 'Environment Policy', in H. Wallace and W. Wallace (eds), *Policy-Making in the European Union*, 3rd edn (Oxford: Oxford University Press).

Scarrow, S. (1997) 'Political Career Paths and the European Parliament', *Legislative Studies Quarterly*, 22(2): 253–63.

Scharpf, F. W. (1988) 'The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration', *Public Administration*, 66(3): 277–304.

Scharpf, F. W. (1996) 'Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States', in G. Marks, F. W. Scharpf, P. C. Schmitter and W. Streeck (eds), *Governance in the European Union* (London: Sage).

Scharpf, F. W. (1997a) 'Economic Integration, Democracy and the Welfare State', *Journal of European Public Policy*, 4(1): 18–36.

Scharpf, F. W. (1997b) 'Introduction: The Problem-Solving Capacity of Multi-Level Governance', *Journal of European Public Policy*, 4(4): 520–38.

Scharpf, F. W. (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?* (Oxford: Oxford University Press).

Scharpf, F. W. (2002) 'The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity', *Journal of Common Market Studies*, 40(4): 645–70.

Schattschneider, E. E. (1942) *Party Government* (New York: Holt, Rinehart and Winston).

Schattschneider, E. E. (1960) *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America* (New York: Holt, Rinehart and Winston).

Schendelen, M. P. C. M. van (1996) '"The Council Decides": Does the Council Decide?', *Journal of Common Market Studies*, 34(4): 531–48.

Schild, J. (2001) 'National v. European Identities: French and Germans in the European Multi-Level System', *Journal of Common Market Studies*, 39(2): 331–51.

Schimmelfennig, F. (2001) 'The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union', *International Organization*, 55(1): 47–80.

Schimmelfennig, F. (2002) 'Liberal Community and Enlargement: An Event History Analysis', *Journal of European Public Policy*, 9(4): 598–26.

Schimmelfennig, F. (2003) *The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric* (Cambridge: Cambridge University Press).

Schmidt, S. K. (1998) 'Commission Activism: Subsuming Telecommunications and Electricity under European Competition Law', *Journal of European Public Policy*, 5(1): 169–84.

Schmidt, S. K. (2000) 'Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers', *European Union Politics*, 1(1): 37–61.

Schmidt, S. K. (2001) 'A Constrained Commission: Informal Practices of Agenda-Setting in the Council', in G. Schneider and M. Aspinwall (eds), *The Rules of Integration: Institutionalist Approaches to the Study of Europe* (Manchester: Manchester University Press).

Schmidt, V. (1999) 'National Patterns of Governance Under Siege: The Impact of European Integration', in B. Kohler-Koch and R. Eising (eds), *The Transformation of Governance in the European Union* (London: Routledge).

Schmitter, P. C. (1974) 'Still the Century of Corporatism?', *Review of Politics*, 36(1): 85–131.

Schmitter, P. C. (1996) 'Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts', in G. Marks, F. W. Scharpf, P. C. Schmitter and W. Streeck (eds), *Governance in the European Union* (London: Sage).

Schmitter, P. C. (2000) *How to Democratize the European Union ... and Why Bother?* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield).

Schmitter, P. C. and Lehmbruch, G. (eds) (1979) *Trends Towards Corporatist Intermediation* (London: Sage).

Schneider, G. and Baltz, K. (2003) 'The Power of Specialization: How Interest Groups Influence EU Legislation', *Rivista di Politica Economica*, 93(1): 253–87.

Schneider, G. and Cederman, L.-E. (1994) 'The Change of Tide in Political Cooperation: A Limited Information Model of European Integration', *International Organization*, 48(4): 633–62.

Schneider, G. and Weitsman, P. A. (1996) 'The Punishment Trap: Integration Referendums as Popularity Contests', *Comparative Political Studies*, 28(4): 582–607.

Schuknecht, L. (1992) *Trade Protection in the European Community* (Reading: Harwood).

Schulz, H. and Konig, T. (2000) 'Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union', *American Political Science Review*, 44(4): 653–66.

Schumpeter, J. (1943) *Capitalism, Socialism and Democracy* (London: Allen and Unwin).

Scully, R. M. (1997a) 'Policy Influence and Participation in the European Parliament', *Legislative Studies Quarterly*, 22(2): 233–52.

Scully, R. M. (1997b) 'The EP and the Co-Decision Procedure: A Reassessment', *Journal of Legislative Studies*, 3(3): 58–73.

Scully, R. M. (1997c) 'The EP and Co-Decision: A Rejoinder to Tsebelis and Garrett', *Journal of Legislative Studies*, 3(3): 93–103.

Scully, R. M. (1997d) 'Positively My Last Words on Co-Decision', *Journal of Legislative Studies*, 3(4): 144–6.

Shackleton, M. (2000) 'The Politics of Codecision', *Journal of Common Market Studies*, 38(2): 325–42.

Shapiro, M. J. (1981) *Courts: A Comparative and Political Analysis* (Chicago, Ill.: University of Chicago Press).

Shapiro, M. J. (1992) 'The European Court of Justice', in A. M. Sbragia (ed.), *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the 'New' European Community* (Washington, DC: The Brookings Institution).

Shapiro, M. J. and Stone, A. (eds) (1994) *The New Constitutional Politics of Europe*, special issue of *Comparative Political Studies*, 26(4).

Shapiro, M. J. and Stone Sweet, A. (2001) *On Law, Politics and Judicialization* (Oxford: Oxford University Press).

Shapley, L. S. and Shubik, M. (1954) 'A Method for Evaluating the Distribution of Power in a Committee System', *American Political Science Review*, 48(4): 787–92.

Sharman, J. C. (2003) 'Agrarian Politics in Eastern Europe in the Shadow of EU Accession', *European Union Politics*, 4(4): 447–71.

Sharp, M. and Pavitt, K. (1993) 'Technology Policy in the 1990s: Old Trends and New Realities', *Journal of Common Market Studies*, 31(2): 131–51.

Shaw, J. (1996) *Law of the European Union*, 2nd edn (London: Macmillan).

Shaw, J. (1997) 'Citizenship of the Union: Towards Post-National Membership?', Harvard Law School Jean Monnet Working Paper Series no. 6/97 (Cambridge, Mass:).

Sheingate, A. D. (2000) 'Agricultural Retrenchment Revisited: Issue Definition and Venue Change in the United States and European Union', *Governance*, 13(3): 335–63.

Shepsle, K. A. (1979) 'Institutional Arrangements and Equilibria in Multidimensional Voting Models', *American Journal of Political Science*, 23(1): 27–59.

Shepsle, K. A. (1986) 'Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions', in H. F. Weinberg (ed.), *Political Science: The Science of Politics* (New York: Agathon).

Shepsle, K. A. (1989) 'Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach', *Journal of Theoretical Politics*, 1: 131–47.

Shepsle, K. A. and Weingast, B. (1987) 'Why are Congressional Committees Powerful?', *American Political Science Review*, 81(4): 935–45.

Shepsle, K. A. and Weingast, B. (1994) 'Positive Theories of Congressional Institutions', *Legislative Studies Quarterly*, 19(2): 149–79.

Shipan, C. R. (2000) 'The Legislative Design of Judicial Review: A Formal Analysis', *Journal of Theoretical Politics*, 12(3): 269–304.

Shonfield, S. (1973) *Europe: Journey to an Unknown Destination* (London: Allen Lane).

Siebert, H. (1990) 'The Harmonization Issue in Europe: Prior Arrangement or a Competitive Process?', in H. Siebert (ed.), *The Completion of the Internal Market* (Tubingen: Mohr).

Siedentop, L. (2000) *Democracy in Europe* (London: Allen Lane).

Sinnott, R. (1995) 'Policy, Subsidiarity, and Legitimacy', in O. Niedermayer and R. Sinnott (eds), *Public Opinion and Internationalized Governance* (Oxford: Oxford University Press).

Sinnott, R. (2002) 'Attitudes and Behaviour of the Irish Electorate in the Referendum on the Treaty of Nice', unpublished mimeo, University College Dublin.

Sitter, N. (2001) 'The Politics of Opposition and European Integration in Scandinavia: Is Euro-Scepticism a Government-Opposition Dynamic?', *West European Politics*, 24(4): 22–39.

Siune, K. and Svensson, P. (1993) 'The Danes and the Maastricht Treaty: The Danish EC Referendum of June 1992', *Electoral Studies*, 12(2): 117–21.

Siune, K., Svensson, P. and Tongsgaard, O. (1994) 'The European Union: The Danes Said "No" in 1992 but "Yes" in 1993: How and Why?', *Electoral Studies*, 13(2): 107–16.

Sjursen, H. (2002) 'Why Expand? The Question of Legitimacy and the Justification in the EU's Enlargement Policy', *Journal of Common Market Studies*, 40(3): 491–513.

Skogstad, G. (1998) 'Ideas, Paradigms and Institutions: Agricultural Exceptionalism in the European Union and the United States', *Governance*, 11(4): 463–90.

Skowronek, S. (1982) *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities* (Cambridge: Cambridge University Press).

Slater, M. (1982) 'Political Elites, Popular Indifference and Community Building', *Journal of Common Market Studies*, 21(1/2): 69–87.

Smith, A. D. (1991) *National Identity* (London: Penguin).

Smith, D. L. and Wanke, J. (1993) 'Completing the Single European Market: An Analysis of the Impact on the Member States', *American Journal of Political Science*, 37(2): 529–54.

Smith, K. (2003) *European Union Foreign Policy in a Changing World* (Cambridge: Polity Press).

Smith, K. (2004) *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe*, 2nd edn (London: Palgrave).

Smith, M. (1996) 'The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order', *Journal of Common Market Studies*, 34(1): 5–28.

Smith, M. (1997a) 'The Commission and External Relations', in G. Edwards and D. Spence (eds), *The European Commission*, 2nd edn (London: Catermill).

Smith, M. (1997b) 'The Commission Made Me Do It: The European Commission as a Strategic Asset in Domestic Polities', in N. Nugent (ed.), At *the Heart of the Union: Studies of the European Commission* (London: Macmillan).

Smith, M. (1998) 'Does the Flag Follow Trade?: "Politicisation" and the Emergence of a European Foreign Policy', in J. Peterson and H. Sjursen (eds), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP* (London: Routledge).

Smith, M. (2003) 'The Framing of European Foreign and Security Policy: Towards a Post-Modern Policy Framework?', *Journal of European Public Policy*, 10(4): 556–75.

Smith, M. E. (1998) 'Rules, Transgovemmentalism, and the Expansion of European Political Co-operation', in W. Sandholtz and A. Stone Sweet (eds), *European Integration and Supranational Governance* (Oxford: Oxford University Press).

Smith, M. E. (2000) 'Conforming to Europe: The Domestic Impact of EU Foreign Policy Co-operation', *Journal of European Public Policy*, 7(4): 613–31.

Smith, M. E. (2004a) *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation* (Cambridge: Cambridge University Press).

Smith, M. E. (2004b) 'Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation', *European Journal of International Relations*, 10(1): 95–136.

Smith, M. E. and Sandholtz, W. (1995) 'Institutions and Leadership: Germany, Maastricht and the ERM Crisis', in C. Rhodes and S. Mazey (eds), *The State of the European Union*, vol. 3 (London: Longman).

Smyrl, M. (1998) 'When (and How) Do the Commission's Preferences Matter', *Journal of Common Market Studies*, 36(1): 79–99.

Soysal, Y. (1994) *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe* (Chicago, Ill.: University of Chicago Press).

Spence, D. (1997) 'Staff and Personnel Policy in the Commission', in G. Edwards and D. Spence (eds), *The European Commission*, 2nd edn (London: Catermill).

Sperling, J. and Kirchner, E. (1997) 'The Security Architectures and Institutional Features of Post-1989 Europe', *Journal of European Public Policy*, 4(2): 155–70.

Staden, A. van (1994) 'After Maastricht: Explaining the Movement towards a Common European Defence Policy', in W. Carlsnaes and S. Smith (eds), *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe* (London: Sage).

Stasavage, D. (2003) 'Transparency, Democratic Accountability, and the Economic Consequences of Monetary Institutions', *American Journal of Political Science*, 47(3): 389–402.

Stasavage, D. and Guillaume, D. (2002) 'When are Monetary Commitments Credible? Parallel Agreements and the Sustainability of Currency Unions', *British Journal of Political Science*, 32: 119–46.

Stavridis, S. (1997) 'The Common Security Policy of the European Union: Why Institutional Arrangements Are Not Enough', in S. Stavridis, E. Mossialos, R. Morgan and H. Machin (eds), *New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making* (Aldershot: Dartmouth).

Stein, E. (1981) 'Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution', *American Journal of International Law*, 75(1): 1–27.

Steinle, W. J. (1992) 'Regional Competitiveness in the Single Market', *Regional Studies*, 26(4): 307–18.

Stetter, S. (2000) 'Regulating Migration: Authority Delegation in Justice and Home Affairs', *Journal of European Public Policy*, 7(1): 80–103.

Steunenberg, B. (1994) 'Decision-making under different institutional arrangements: Legislation by the European Community', *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 150(4): 642–69.

Steunenberg, B. (1997a) 'Codecision and its Reform: A Comparative Analysis of Decision-Making Rules in the European Union', in B. Steunenberg and F. van Vught (eds), *Political Institutions and Public Policy* (Amsterdam: Kluwer).

Steunenberg, B. (1997b) 'Courts, Cabinet, and Coalition Parties: The Politics of Euthanasia in a Parliamentary Setting', *British Journal of Political Science*, 27: 551–71.

Stigler, G. J. (1970) 'Director's Law of Public Income Redistribution', *Journal of Law and Economics*, 13(1): 1–10.

Stigler, G. J. (1971) 'The Theory of Economic Regulation', *Bell Journal of Economics and Management Science*, 6(2): 3–21.

Stigler, G. J. and Friedland, C. (1962) 'What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity', *Journal of Law and Economics*, 5(1): 1–16.

Stone, A. (1992) *The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective* (Oxford: Oxford University Press).

Stone, A. (1993) 'Where Judicial Politics Are Legislative Politics: The French Constitutional Council', in M. L. Volcansek (ed.), *Judicial Politics and Policy-Making in Western Europe* (London: Frank Cass).

Stone Sweet, A. (1998) 'Constitutional Dialogues in the European Community', in A.- M. Slaughter, A. Stone Sweet and J. H. H. Weiler (eds), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context* (Oxford: Hart).

Stone Sweet, A. (2002) 'Constitutional Courts and Parliamentary Democracy', *West European Politics*, 25(1): 77–100.

Stone Sweet, A. and Brunell, T. L. (1998a) 'Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community', *American Political Science Review*, 92(1): 63–81.

Stone Sweet, A. and Brunell, T. L. (1998b) 'The European Court and National Courts: A Statistical Analysis of Preliminary References, 1961–95', *Journal of European Public Policy*, 5(1): 66–97.

Stone Sweet, A. and Brunell, T. L. (1999) *Data Set on Preliminary References in EC Law, 1958–1998* (Florence: European University Institute).

Stone Sweet, A. and Brunell, T. L. (2000) 'The European Court, National Judges, and Legal Integration: A Researcher's Guide to the Data Set on Preliminary References in EC Law, 1958–98', *European Law Journal*, 6(2): 117–27.

Stone Sweet, A. and Sandholtz, W. (1997) 'European Integration and Supranational Governance', *Journal of European Public Policy*, 4(3): 297–317.

Stone Sweet, A. and Sandholtz, W. (eds) (1998) *European Integration and Supranational Governance* (Oxford: Oxford University Press).

Stone Sweet, A., Sandholtz, W. and Fligstein, N. (eds) (2001) *The Institutionalization of Europe* (Oxford: Oxford University Press).

Story, J. (1996) 'Strategy, Ideology and Politics: The Relaunch of Social Europe, 1987–1989', in O. Cadot, L. Gabel, J. Story and D. Webber (eds), *European Casebook on Industrial and Trade Policy* (Hemel Hempstead: Prentice-Hall).

Streeck, W. (1995) 'From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy', in S. Leibfried and P. Pierson (eds), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration* (Washington, DC: The Brookings Institution).

Streeck, W. (1996) 'Neo-Voluntarism: A European Social Policy Regime?', in G. Marks, F. W. Scharpf, P. C. Schmitter and W. Streeck (eds), *Governance in the European Union* (London: Sage).

Streeck, W. (1997) 'Industrial Citizenship under Regime Competition: The Case of the European Works Councils', *Journal of European Public Policy*, 4(4): 643–64.

Streeck, W. and Schmitter, P. C. (1991) 'From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market', *Politics and Society*, 19(2): 133–64.

Streit, M. E. and Mussler, W. (1995) 'The Economic Constitution of the European Community: From "Rome" to "Maastricht"', *European Law Journal*, 1(3): 5–30.

Straby-Jensen, C. (2000) 'Neofunctionalist Theories and the Development of European Social and Labour Market Policy', *Journal of Common Market Studies*, 38(1): 71–92.

Sun, J.-M. and Pelkmans, J. (1995) 'Regulatory Competition and the Single Market', *Journal of Common Market Studies*, 33(1): 67–89.

Sunstein, C. R. (1990) *After the Rights Revolution: Reconsidering the Regulatory State* (Cambridge: Harvard University Press).

Sutcliffe, J. B. (2000) 'The 1999 Reform of the Structural Fund Regulations: Multi-Level Governance or Renationalization?', *Journal of European Public Policy*, 7(2): 290–309.

Sutherland, P. *et al.* (High Level Group on the Operation of the Internal Market) (1992) *The Internal Market After 1992: Meeting the Challenge* (Luxembourg: Office of Official Publications of the European Communities).

Sutter, M. (2000) 'Fair Allocation and Re-weighting of Votes and Voting Power in the EU Before and After the Next Enlargement', *Journal of Theoretical Politics*, 12(4): 433–49.

Sverdrup, U. (2002) 'An Institutional Perspective on Treaty Reform: Contextualizing the Amsterdam and Nice Treaties', *Journal of European Public Policy*, 9(1): 120–40.

Szczerbiak, A. (2001) 'Polish Public Opinion: Explaining Declining Support for EU Membership', *Journal of Common Market Studies*, 39(1): 105–22.

Taggart, P. (1998) 'A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems', *European Journal of Political Research*, 33: 363–88.

Tallberg, J. (2000) 'The Anatomy of Autonomy: An Institutional Account of Variation in Supranational Influence', *Journal of Common Market Studies*, 38(5): 843–64.

Tarrow, S. (1995) 'The Europeanisation of Conflict: Reflections from a Social Movement Perspective', *West European Politics*, 18(2): 223–51.

Taylor, M. (1976) *Anarchy and Cooperation* (New York: Wiley).

Taylor, P. (1982) 'Intergovernmentalism in the European Communities in the 1970s: Patterns and Perspectives', *International Organization*, 36(4): 741–66.

Taylor, P. (1991) 'The European Community and the State: Assumptions, Theories and Propositions', *Review of International Studies*, 17(2): 109–25.

Taylor, P. (1996) *The European Union in the 1990s* (Oxford: Oxford University Press).

Teague, P. (1994) 'Between New Keynesianism and Deregulation: Employment Policy in the European Union', *Journal of European Public Policy*, 1(3): 315–45.

Teasdale, A. L. (1993) 'The Life and Death of the Luxembourg Compromise', *Journal of Common Market Studies*, 31(4): 567–79.

Thatcher, M. (2002a) 'Analysing Regulatory Reform in Europe', *Journal of European Public Policy*, 9(6): 859–72.

Thatcher, M. (2002b) 'Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe', *Journal of European Public Policy*, 9(6): 954–72.

Thelen, K. and Steinmo, S. (1992) 'Historical Institutionalism in Comparative Polities', in S. Steinmo, K. Thelen and F. Longstreth (eds), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics* (Cambridge: Cambridge University Press).

Thielemann, E. (2003a) 'Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union', *Journal of Refugee Studies*, 16(3): 253–73.

Thielemann, E. (2003b) 'Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migrants', European Institute Working Paper (London: London School of Economics and Political Science).

Thielemann, E. (2004) 'Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing', *European Journal of Migration and Law*, 6(1): 43–61.

Tilly, C. (1990) *Coercion, Capital and European States, 990–1990* (Oxford: Blackwell).

Tinbergen, J. (1965) *International Economic Integration*, 2nd edn (Amsterdam: Elsevier).

Titmus, R. M. (1974) *Social Policy* (London: Allen and Unwin).

Tonra, B. (2003) 'Constructing the Common Foreign and Security Policy: The Utility of a Cognitive Approach', *Journal of Common Market Studies*, 41(4): 731–56.

Torres, F. (1998) 'Portugal Toward EMU: A Political Economy Perspective', in E. Jones, J. Frieden and F. Torres (eds), *Joining Europe's Monetary Club: The Challenges for Smaller Member States* (London: Macmillan).

Truman, D. (1951) *The Process of Government* (New York: Knopf Press).

Tsebelis, G. (1990) *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics* (Berkeley, CA: University of California Press).

Tsebelis, G. (1994) 'The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda-Setter', *American Political Science Review*, 88(1): 128–42.

Tsebelis, G. (1995a) 'Conditional Agenda-Setting and Decision-Making Inside the European Parliament', *Journal of Legislative Studies*, 1(1): 65–93.

Tsebelis, G. (1995b) 'Will Maastricht Reduce the "Democratic Deficit?"', *APSA-Comparative Politics Newsletter*, 6(1): 4–6.

Tsebelis, G. (1995c) 'Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism', *British Journal of Political Science*, 25(2): 289–325.

Tsebelis, G. (1996) 'Maastricht and the Democratic Deficit', *Aussenwirtschaft*, 52(1–2): 29–56.

Tsebelis, G. (1999) 'Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis', *American Political Science Review*, 93(3): 591–608.

Tsebelis, G. (2000) 'Veto Players and Institutional Analysis', *Governance*, 13(5): 441–74.

Tsebelis, G. (2002) *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton, NJ: Princeton University Press/Russell Sage Foundation).

Tsebelis, G. and Garrett, G. (1996) 'An Institutional Critique of Intergovernmentalism', *International Organization*, 50(2): 269–99.

Tsebelis, G. and Garrett, G. (1997a) 'Agenda Setting, Vetoes and the European Union's Co-decision Procedure', *Journal of Legislative Studies*, 3(3): 74–92.

Tsebelis, G. and Garrett, G. (1997b) 'More on the Co-Decision Endgame', *Journal of Legislative Studies*, 3(4): 139–43.

Tsebelis, G. and Garrett, G. (2000a) 'Legislative Politics in the European Union', *European Union Politics*, 1(1): 9–36.

Tsebelis, G. and Garrett, G. (2000b) 'The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union', 55(2): 357–90.

Tsebelis, G., Jensen, C. B., Kalandrakis, A. and Kreppel, A. (2001) 'Legislative Procedures in the European Union: An Empirical Analysis', *British Journal of Political Science*, 31: 573–99.

Tsebelis, G. and Kalandrakis, A. (1999) 'The European Parliament and Environmental Legislation: The Case of Chemicals', *European Journal of Political Research*, 36(1): 119–54.

Tsebelis, G. and Kreppel, A. (1998) 'The History of Conditional Agenda-Setting in European Institutions', *European Journal of Political Research*, 33(1): 41–71.

Tsebelis, G. and Money, J. (1997) *Bicameralism* (Cambridge: Cambridge University Press).

Tsebelis, G. and Yataganas X. (2002) 'Veto Players and Decision-making in the EU After Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion', *Journal of Common Market Studies*, 40(2): 283–307.

Tucker, J. A., Pacek, A. C. and Berinsky, A. J. (2002) 'Transitional Winners and Losers: Attitudes Toward EU Membership in Post-Communist Countries', *American Journal of Political Science*, 46(3): 557–71.

Tullock, G. (1971) 'The Charity of the Uncharitable', *Western Economic Journal*, 9: 379–92.

Turnbull, P. and Sandholtz, W. (2001) 'Policing and Immigration: The Creation of New Policy Spaces', in A. Stone Sweet, W. Sandholtz and N. Fligstein (eds), *The Institutionalization of Europe* (Oxford: Oxford University Press).

Turner, P. (1991) *Capital Flows in the 1980s*, BIS Economic Papers, no. 30 (Basle: Bank of International Settlements).

Turner, C. and Munoz, R. (2000) 'Revising the Judicial Architecture of the European Union', *Yearbook of European Law*, 19: 1–93.

Tversky, A. and Kahneman, T. (1981) 'The Framing of Decisions', *Science*, 211(3): 453–8.

Ucarer, E. M. (2001) 'From the Sidelines to Center Stage: Sidekick No More? The European Commission in Justice and Home Affairs', *European Integration On-line Papers*, 5(5) (http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-005a.htm).

Ugar, M. (1995) 'Freedom of Movement vs. Exclusion: A Reinterpretation of the 'Insider' – 'Outsider' Divide in the European Union', *International Migration Review*, 29(4): 964–99.

Ugar, M. (1998) 'Explaining Protectionism and Liberalization in European Union Trade Policy: The Case of Textiles and Clothing', *Journal of European Public Policy*, 5(4): 652–70.

Ullrich, H. (1998) 'Transatlantic Relations in the Post-Cold War Era', *Journal of European Public Policy*, 5(1): 200–5.

Vanberg, G. (1998) 'Abstract Judicial Review, Legislative Bargaining, and Policy Compromise', *Journal of Theoretical Politics*, 10(3): 299–326.

Vanberg, G. (2001) 'Legislative-Judicial Relations: A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review', *American Journal of Political Science*, 45(2): 346–61.

Verdun, A (1998) 'The Institutional Design of EMU: A Democratic Deficit?', *Journal of Public Policy*, 18(2): 107–32.

Verdun, A. (1999) 'The Role of the Delors Committee in Creating EMU: An Epistemic Community?', *Journal of European Public Policy*, 6(2): 308–28.

Verdun, A. (2000) *European Responses to Globalization and Financial Market Integration: Perceptions of Economic and Monetary Union in Britain, France and Germany* (London: Macmillan).

Vink, M. and Meijerink, F. (2003) 'Asylum Applications and Recognition Rates in EU Member States 1982–2001: A Quantitative Analysis', *Journal of Refugee Studies*, 16(3): 297–315.

Visser, J. and Ebbinghaus, B. (1992) 'Making the Most of Diversity? European Integration and Transnational Organization of Labour', in J. Greenwood, J. R. Grote and K. Ronit (eds), *Organized Interests and the European Community* (London: Sage).

Vogel, D. (1995) *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

Vogel, D. (1997) 'Trading Up and Governing Across: Transnational Governance and Environmental Protection', *Journal of European Public Policy*, 4(4): 556–71.

Volcansek, M. L. (1986) *Judicial Politics in Europe: An Impact Analysis* (New York: Peter Lang).

Volcansek, M. L. (1993a) 'The European Court of Justice: Supranational Policy-Making', in M. L. Volcansek (ed.), *Judicial Politics and Policy-Making in Western Europe* (London: Frank Cass).

Volcansek, M. L. (ed.) (1993b) *Judicial Politics and Policy-Making in Western Europe* (London: Frank Cass).

Vos, E. (1997) 'The Rise of Committees', *European Law Journal*, 3(3): 210–29.

Wagner, W. (2003) 'Why the EU's Common Foreign and Security Policy will Remain Intergovernmental: A Rationalist Institutional Choice Analysis of European Crisis Management Policy', *Journal of European Public Policy*, 10(4): 576–95.

Wallace, W. and Smith, J. (1995) 'Democracy or Technocracy? European Integration and the Problem of Popular Consent', *West European Politics*, 18(3): 137–57.

Waltz, K. N. (1979) *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill).

Waltz, K. N. (2000) 'Structural Realism after the Cold War', *International Security*, 25(1): 5–41.

Walzer, M. (1983) *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality* (New York: Basic Books).

Warleigh, A. (2000) 'The Hustle: Citizenship Practice, NGOs and "Policy Coalitions" in the European Union – the Cases of Auto Oil, Drinking Water and Unit Pricing', *Journal of European Public Policy*, 7(2): 229–43.

Warleigh, A. (2001) '"Europeanizing" Civil Society', *Journal of Common Market Studies*, 39(4): 619–39.

Watson, R. (2002) 'Knocking on the Parliament's Door', *E'.Sharp*, February: 40–2.

Way, C. (2000) 'Central Banks, Partisan Politics, and Macroeconomic Outcomes', *Comparative Political Studies*, 33(2): 196–224.

Weale, A. (1996) 'Environmental Rules and Rule-Making in the European Union', *Journal of European Public Policy*, 3(4): 594–611.

Weatherill, S. and Beaumont, S. (2004) *EU Law: The Essential Guide to the Legal Workings of the European Union*, 4th edn (London: Penguin).

Webber, D. (1999) 'Franco-German Bilateralism and Agricultural Politics in the European Union', *West European Politics*, 22(1): 45–67.

Weber, K. and Hallerberg, M. (2001) 'Explaining Variation in Institution Integration in the European Union: Why Firms May Prefer European Solutions', *Journal of European Public Policy*, 8(2): 171–91.

Weber, M. (1946 [1919]) 'Politics as a Vocation', in H. H. Gerth and C. Wright Mills (eds), *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press).

Webster, R. (1998) 'Environmental Collective Action: Stable Patterns of Cooperation and Issue Alliances at the European Level', in J. Greenwood and M. Aspinwall (eds), *Collective Action in the European Union* (London: Routledge).

Weiler, J. H. H. (1981) 'The Community System: The Dual Character of Supranationalism', *Yearbook of European Law*, 1: 268–306.

Weiler, J. H. H. (1991) 'The Transformation of Europe', *Yale Law Journal*, 100: 2403–83.

Weiler, J. H. H. (1993) 'Journey to an Unknown Destination: A Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Area of Political Integration', *Journal of Common Market Studies*, 31(4): 417–46.

Weiler, J. H. H. (1994) 'A Quiet Revolution: The European Court of Justice and Its Interlocutors', *Comparative Political Studies*, 26(4): 510–34.

Weiler, J. H. H. (1995) 'Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and the German Maastricht Decision', *European Law Journal*, 1(3): 219–58.

Weiler, J. H. H. (1997a) 'The Reformation of European Constitutionalism', *Journal of Common Market Studies*, 35(1): 97–131.

Weiler, J. H. H. (1997b) 'The European Union Belongs to the Citizens: Three Immodest Proposals', *European Law Review*, 22): 150–6.

Weiler, J. H. H. and Haltern, U. R. (1998) 'Constitutional or International? The Foundations of the Community Legal Order and the Question of Judicial *Kompetenz-Kompetenz*', in A.-M. Slaughter, A. Stone Sweet and J. H. H. Weiler (eds), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context* (Oxford: Hart).

Weiler, J. H. H., Haltern, U. R. and Mayer F. (1995) 'European Democracy and its Critique', *West European Politics*, 18(3): 4–39.

Weingast, B. R. (1995) 'The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development', *Journal of Law and Economic Organization*, 11(1): 1–31.

Weingast, B. R. (1996) 'Political Institutions: Rational Choice Perspectives', in R. E. Goodin and H.-D. Klingeman (eds), *A New Handbook of Political Science* (Oxford: Oxford University Press).

Weingast, B. R. and Moran, M. (1983) 'Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission', *Journal of Political Economy*, 91(4): 775–800.

Weingast, B. R., Shepsle, K. A. and Johnson, C. (1981) 'The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Polities', *Journal of Political Economy*, 89: 642–64.

Werts, J. (1992) *The European Council* (Amsterdam: North Holland).

Wessels, B. (1995a) 'Development of Support: Diffusion or Demographic Replacement?', in O. Niedermayer and R. Sinnott (eds), *Public Opinion and Internationalized Governance* (Oxford: Oxford University Press).

Wessels, B. (1995b) 'Evaluations of the EC: filite or Mass-Driven?', in O. Niedermayer and R. Sinnott (eds), *Public Opinion and Internationalized Governance* (Oxford: Oxford University Press).

Wessels, B. (1999) 'European Parliament and Interest Groups', in R. S. Katz and B. Wessels (eds), *The European Parliament, National Parliaments, and European Integration* (Oxford: Oxford University Press).

Wessels, W. (1991) 'The EC Council: The Community's Decisionmaking Center', in R. O. Keohane and S. Hoffmann (eds), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change* (Boulder, CO: Westview).

Wessels, W. (1992) 'Staat und (west-europaische) Integration, Die Fusionsthese', in M. Kreile (ed.), *Die Integration Europas*, PVS Sonderheft no. 23, 36–61.

Wessels, W. (1996) 'German Administration Interaction and European Union: The Fusion of Public Policies', in Y. Meny, P. Muller and J.-L. Quermonne (eds), *Adjusting to Europe: The Impact of the European Union on National Institutions and Policies* (London: Routledge).

Wessels, W. (1997a) 'An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes', *Journal of Common Market Studies*, 35(2): 267–99.

Wessels, W. (1997b) 'The Growth and Differentiation of Multi-Level Networks: A Corporatist Mega-Bureaucracy or Open City?', in H. Wallace and A. R. Young (eds), *Participation and Policy-Making in the European Union* (Oxford: Clarendon Press).

Wessels, W., Maurer, A. and Mittag, J. (eds) (2003) *Fifteen Into One? The European Union and its Member States* (Manchester: Manchester University Press).

Wessels, W. and Rometsch, D. (1996) 'Conclusion: European Union and National Institutions', in D. Rometsch and W. Wessels (eds), *The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion?* (Manchester: Manchester University Press).

Westlake, M. (1994) *A Modern Guide to the European Parliament* (London: Pinter).

Westlake, M. (1995) *The Council of the European Union* (London: Catermill).

Westlake, M. (1998) 'The European Parliament's Emerging Appointment Powers', *Journal of Common Market Studies*, 36(3): 431–44.

Whitten, G., Gabel, M. and Palmer, H. (1998) '"Euro-Pork": How Fiscal Policy Influences Public Support for European Integration', unpublished mimeo.

Widgren, M. (1995) 'Probabilistic voting power in the EU Council: The cases of trade policy and social regulation', *Scandinavian Journal of Economics*, 91: 345–56.

Wiener, A. (1997) *Building Institutions: The Developing Practice of European Citizenship* (Boulder, CO: Westview).

Wildasin, D. E. (2002) 'Fiscal Policy in Post-EMU Europe', *European Union Politics*, 3(2): 251–60.

Wilensky, H. (1975) *The Welfare State and Equality* (Berkeley, CA: University of California Press).

Wilks, S. and McGowan, L. (1995) 'Disarming the Commission: The Debate over a European Cartel Office', *Journal of Common Market Studies*, 32(2): 259–73.

Williams, S. (1991) 'Sovereignty and Accountability', in R. O. Keohane and S. Hoffmann (eds), *The New European Community* (Boulder, CO: Westview).

Wilson, J. Q. (1980) *The Politics of Regulation* (New York: Basic Books).

Wincott, D. (1995) 'The Role of Law or the Rule of the Court of Justice? An 'Institutional' Account of Judicial Politics in the European Community', *Journal of European Public Policy*, 2(4): 583–602.

Winkler, B. (1996) 'Towards a Strategic View on EMU: A Critical Survey', *Journal of Public Policy*, 16(1): 1–28.

Winkler, B. (1999) 'Is Maastricht a Good Contract?', *Journal of Common Market Studies*, 37(1): 39–58.

Winkler, G. M. (1998) 'Coalition-Sensitive Voting Power in the Council of Ministers: The Case of Eastern Enlargement', *Journal of Common Market Studies*, 36(2): 391–104.

de Witte, B. (1998) 'Sovereignty and European Integration: The Weight of Legal Tradition', in A.-M. Slaughter, A. Stone Sweet and J. H. H. Weiler (eds), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context* (Oxford: Hart).

Wonka, A. (2004) 'Delegation and Abdication? The Appointment of European Commissioners and its Policy Implications', MZES Working Paper (Mannheim: Mannheim Centre for European Studies).

Woods, N. (1996) 'The Use of Theory in the Study of International Relations', in N. Woods (ed.), *Explaining International Relations Since 1945* (Oxford: Oxford University Press).

Woolcock, S. (1994) *The Single European Market: Centralization or Competition Among National Rules?* (London: Royal Institute of International Affairs).

Woolley, J. T. (1994) 'Linking Political and Monetary Union: The Maastricht Agenda and German Domestic Polities', in B. Eichengreen and J. Frieden (eds), *The Political Economy of European Monetary Unification* (Boulder, CO: Westview).

World Trade Organization (2003) *World Trade Statistics 2003* (Geneva: World Trade Organization).

Wright, V. (1996) 'The National Co-ordination of European Policy-Making: Negotiating the Quagmire', in J. Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-Making* (London: Routledge).

Wyatt-Walker, A. (1995) 'Globalization, Corporate Identity and European Technology Policy', *Journal of European Public Policy*, 2(3): 427–46.

Young, A. R. (1997) 'Consumption Without Representation? Consumers in the Single Market', in H. Wallace and A. R. Young (eds), *Participation and Policy-Making in the European Union* (Oxford: Clarendon Press).

Young, A. R. (1998) 'European Consumer Groups: Multiple Levels of Governance and Multiple Logics of Collective Action', in J. Greenwood and M. Aspinwall (eds), *Collective Action in the European Union* (London: Routledge).

Young, A. R. (2000) 'The Adaptation of European Foreign Economic Policy', *Journal of Common Market Studies*, 38(1): 93–116.

Young, A. R. and Wallace, H. (2000) *Regulatory Policies in the Enlarging European Union: Weighing Civic and Producer Interests* (Manchester: Manchester University Press).

Zito, A. R. (1998) 'Comparing Environmental Policy-Making in Transnational Institutions', *Journal of European Public Policy*, 5(4): 671–90.

Zwaan, J. W. de (1995) *The Permanent Representatives Committee* (Amsterdam: Elsvier).

RODYKLĖ

78 taisyklė 140–141

Abipusis pripažinimas 158, 172, 284
Abipusių paslaugų politika 100
Absoliučios daugumos balsavimas 128
Administracinė atskaitomybė 85, 89–92
Administracinė galia 50
Administraciniai elitai 424–426
Administracinis teisėtumas 150
Adonnino ataskaita 406
Afektyvi parama 183
Afrikos, Karibų jūros baseino ir Ramiojo vandenyno valstybės (AKR) 445
Airija 240, 353, 392
Akcizo mokesčiai 284–285
Almond, G. A. 24, 27, 35
Alter, K.J. 173, 174
Amsterdamo Europos vadovų taryba 1997 84, 371
Amsterdamo sutartis 58, 86, 302
  bendra užsienio ir saugumo politika 450–451
  bendro sprendimo procedūra 107, 136–138
  Europos Sąjungos Tarybos priežiūra 91
  piliečių politicos 402–403, 405, 410–411, 430
Amžius 198–199
Antidempingo priemonės 440
Antieuropinė/proeuropinė dimensija 184–203, 207–210, 219–225
Antimonopolinės taisyklės 87
Antraeilių rinkimų modelis 233–236
Antriniai teisės aktai 149, 414–415
Aplinkos politika 279, 297–301
Aplinkosaugos NVO 260
Apsaugos išlygos 440
Apsaugos procedūra 79, 81
Asmenys, laisvas jų judėjimas 194, 283–284, 304, 361, 393–395, 402, 406
Atidėjimo principas 333
Atliekų tvarkymas 298
Atskaitomybė 427–430
  administracinė 85, 89–92
  politinė 85–92
Atsverianti jėga 250
Atviras koordinavimo metodas 61, 63, 290–294
Atviro tinklo tiekimas balso telefonijoje 139
Aukščiausiojo lygio susitikimai 59–60
Aukščiausių sprendimų priėmėjų apklausa 202–203
Aukštoji politika 420
Austen-Smith, D. 252
Autonomiškos vykdomosios agentūros 76–78, 95–96, 279–280
Axelrod, R. 100

Badie, P. 27, 400
Balsavimo sanglauda 228–229
Balsavimo taisyklės žr. sprendimų priėmimo procedūros
Balsų sukeitimas 232–236
Baltz, K. 268

Becker, G. S. 252
Begg, I. 324
Belgija 167, 368
Bendra prekybos politika (BPP) 438–441
Bendra užsienio ir saugumo politika (BUSP) 57, 58, 448–453, 465–466
Bendra valstybės skola 367, 369, 370
Bendra žemės ūkio politika (BŽŪP) 194–195, 244, 330–338, 351, 357–358, 446
  geležinis trikampis ir politikos formavimas 334–338
  jos problemos 331–332
  jos reforma 332–334, 354
  tikslai ir vykdymas 330–332
Bendradarbiavimo procedūra 106–107, 130–134, 134–141
Bendras išorinis muitų tarifas 440
Bendrasis susitarimas dėl muitų tarifų ir prekybos (GATT) 440, 441–443
  Urugvajaus raundas 336, 442
Bendri veiksmai 449–450, 450, 454–455
Bendrieji teisės principai 150
Bendrijos iniciatyvos 339–340
Bendrijos preferencija 331
Bendro sprendimo procedūra 104, 107, 130–134, 136–141
Bendrosios pozicijos 449, 450
Bendrosios strategijos 450, 451–452
Bendrųjų reikalų taryba 110
Bentley, A. 250
Berlyno Europos vadovų taryba 1999 333
Bigo, D. 425, 426
Bikameralizmas 103
  teoriniai Europos Sąjungos bikameralizmo modeliai 134–138
Bilal, S. 464
Bylos dėl pareigų nevykdymo 153, 165
Biologinė įvairovė 298
Birnbaum, P. 27, 400
Biudžetiniai pervedimai 391–392
Biudžeto deficitas 361
  konvergencijos kriterijai 367, 368, 369
  pertviršinio biudžeto procedūra 388, 389, 390
Biudžeto maksimizavimas 51
Biurokratai 424–426
Biurokratija 72–74
Biurokratinis nuokrypis 52–53
Blokuojanti mažuma 113–114
Blondel, J. 235
Bobbio, N. 204
Boeing 289
Börzel, T. 299
Bowler, S. 124
Brinegar, A. 192
Brittan, L. 288
Briuselio Europos vadovų taryba 1988 369
Bryce, Lord 35
Brunell, T.L. 175
Brunnerio bylos sprendimas 167
Bulmer, S. 316, 465
Bundesbankas 376
Burley, A.-M. 173
Butler, D. 239

Cappelletti, M. 171
Carey, S. 192
Cassis de Dijon bylos sprendimas 158, 177–178, 284
Centrinio banko valdytojai 378, 385
Centrinio banko valdytojų komitetas 378–379
Chalmers, D. 426
Chemikalai 298
Chirac, J. 372
Coen, D. 257
Collins, K. 124–127
Conant, L. 175
Cowles, M.G. 257
Cox, P. 130
Cresson, E. 90
Crombez, C. 137

D'Hondto skaičiavimo sistema 124
Danija 239, 351–352, 370, 406
Darbo jėgos mobilumas 194, 283–284, 304, 361, 393–395, 401–402, 402–403
Darbo rinka
  lankstumas 393–395
  nacionalinės darbo rinkos 290–294
  politika 258–260
  reforma 62–63
Darbo sąlygos 304, 305–306
Darbo užmokesčių lankstumas 361

Darbotvarkės 2000 paketas 326
Darbotvarkės nustatytojai 101–102
sąlyginiai 136
Darbotvarkės nustatymo galia 357
Darbuotojai, laisvas jų judėjimas 194, 283–284, 304, 361, 393–395, 402–403, 403–406
Darbuotojų konsultavimas 304, 306
Darbuotojų migrantų socialinė apsauga 305
Daugiametės finansinės perspektyvos 324
Daugiasluoksnis valdymas 262–265, 355–356
Daugiašaliai prekybos susitarimai 441–443
Daugumos balsavimas 356–358
absoliučios daugumos *v.* paprastosios daugumos 127–128
kvalifikuotos daugumos balsavimas 94–95, 104–105, 112–118, 451
De Gaulle, C. 105
De Grauwe, P. 387
Dehousse, R. 296
Delavaro efektas 295–296
Delegavimas
iš anksto numatytas ir nenumatytas 55–59
selektyvus 92–95
Deloras I ir Deloras II planas 326, 327
Delors, J. 68, 259, 301, 378
Delors'o ataskaita 365–366
Demokratija 212–214, 247–248, 401
Demokratiškesnės Europos Sąjungos link 242–247; Europos Komisijos rinkimas 244–247;
Europos Parlamentas 243–244
Demokratijos deficitas 191, 214–218
Demokratijų ir įvairovių Europos politinė grupė (DĮE) 122
Demonstracijos 262
Derinimas
mokesčių 391–393
reguliavimo 307–308, 314
Derybos dėl teisės aktų 130–141, 271–274
Derybų objektas 74
Dešinės-kairės dimensija 203–207, 207–210, 219–225
Didžiojo sprogimo požiūris 462
Direktyvos 149
Dogan, R. 83
Doleris 396–397
Dornbusch, R. 375
Downs, A. 281
Downs, W. M. 240
Dublino konvencija dėl prieglobsčio 409–410
Duisenberg, W. 372
Dunleavy, P. 51
Dviejų dimensijų Europos Sąjungos politinė erdvė 207, 208
Dviguba dauguma 115
Dvišaliai preferenciniai prekybos susitarimai 443–444

Earnshaw, D. 138, 139
Easton, D. 24, 183, 297
Efektyvumas 278–280, 319
Eigos priklausomybė 37
Eijk, C. van der 242
EKOFINAS 110–111, 368, 387–388
Ekologinis auditas 298
Ekologinis ženklinimas 298
Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas 258
Ekonominė globalizacija 457–459
Ekonominė integracija 372–376
Ekonominė ir pinigų sąjunga (EPS) 340, 360–398, 470–471
aiškinimas 372–381; ekonominis racionalumas 372–376; konsensusas dėl pinigų politikos 379–381; nevalstybinių interesų grupių vykdomas darbotvarkės nustatymas 377–379; Prancūzijos ir Vokietijos sandoris 376–377
pinigų ir ekonominė politika 381–397; darbo rinkos lankstumas 393–395;
Europos centrinio banko nepriklausomybė 381–384; Europos fiskalinės politikos 391–392; infliacijos objektai 387–388; išorinis Ekonominės ir pinigų sąjungos poveikis 396–397; palūkanų normų nustatymas 384–386; Stabilumo ir augimo paktas 388–391
pinigų sąjungos politinė ekonomija 360–364

raida 364–372; Delors'o pranešimas 365–366; konvergencijos kriterijų atitikimas 368–371; Mastrichto sutarties sandara 366–368; Prancūzijos vyriausybės nuraminimas 371–372
politikos koordinavimo poreikis 397–398
Ekonominė ir pinigų sistema 364
Ekonominė politika 381–397
Ekonominė reguliavimo teorija 280–282
Ekonominės laisvės 150
Ekonominės teisės 399
Ekonominiai ciklai 360–361
Ekonominiai skirtumai 187–188, 190–191, 193
Ekonominio bendradarbiavinmo ir plėtros organizacijos (EBPO) Plėtros paramos komitetas (PPK) 445
Ekonominis augimas 362
Ekonominis konstitucionalizmas 158
Ekonominis racionalumas 372–376
Eksporto skatinimo priemonės 440
Elektros energijos tiekimas 295
Elito pažiūros 201–203
Erasmus programa 349
Esping-Andersen, G. 320
ESPRIT programa 346
Eurobarometro apklausos 184–187
Europeizacija 63–65, 268–271, 312–313, 422–424
Europliuralizmas 312–313
Europos anglių ir plieno bendrijos (EAPB) 56
asamblėja 225
Europos aplinkos agentūra (EEA) 298
Europos aplinkos biuras (EEB) 260, 261
Europos atominės energetikos bendrija (Euratomas) 56–57
Europos centrinis bankas (ECB) 29, 31, 367, 377, 398
nepriklausomybė 381–384
pirmasis pirmininkas 372
santykiai su EKOFINU 387–388
sprendimų priėmimas nustatant palūkanų normas 284–286
vaidmuo 368
Valdančioji taryba 377, 378
Europos centrinių bankų sistema (ESCB) 31, 367, 378–379
Europos demokratų aljansas 123
Europos demokratų grupė 121
Europos ekonominė bendrija (EEB) 56–57
Europos ekonominė erdvė (EEE) 159, 444
Europos gynybos bendrija 447
Europos įmonių, kuriose dalyvauja valstybė, centras (CEEP) 258–259, 302
Europos įstaiga teisminiam bendradarbiavimui stiprinti (EUROJUST) 415
Europos Komisija 25, 29, 31, 65–78, 97–98, 471–473
atstovavimas interesams 259, 261–262, 266, 271
demokratijos deficitas 215–216
derybos dėl teisės aktų tarp Europos Sąjungos Tarybos ir Europos Parlamento 137, 139–141
dvigubos vykdomosios valdžios sąveika 78–85
ekonominė ir pinigų sąjunga: darbotvarkės nustatymas 378
Europos Sąjungos centrinė vykdomoji valdžia 66–69
Europos Sąjungos pusiau autonomiškos agentūros 75–78
parlamentinė priežiūra 89–92
perskirstymo strategija 358–359
piliečių politicos 411–413, 427–428
pirmininkavimas 67–68; pirmininkaujantieji 68, 69; jų skyrimas 85–86, 236, 244–247
politikos verslumas 96–97, 313–315, 355–356
politinės partijos 226, 227
prioritetai, verslumas ir paviliojimas 95–97
reguliavimo pasiūla 313–315
sanglaudos politika 344
selektyvus valstybių narių delegavimas 92–95
skyrimas ir nepasitikėjimo pareiškimas 85–89
tarnyba Europos Sąjungos institucijose 72–74
teisės aktų siūlytoja 130

užsienio politika: darbotvarkės nustatymas 464–466
Europos laisvasis aljansas (ELA) 122
Europos liaudies partija (ELP) 115–123
Europos Liaudies Partija-Europos demokratai 121, 122
Europos liberalų, demokratų ir reformistų partija (ELDR) 129–130, 226
Europos migrantų forumas 349
Europos Parlamentas 25, 29, 30–31, 471–473
atstovavimas interesams 272–274
balsavimo būdas 129–130
daugiau mažoritarinis ir/arba galingesnis 243–244
debatai dėl demokratijos deficito 114–116
derybos dėl teisės aktų tarp Europos Sąjungos Tarybos ir Europos Parlamento 130–141; empiriniai Europos Parlamento galios įrodymai 138–141
Europos Komisijos skyrimas ir nepasitikėjimo pareiškimas 85–89
koalicijos 127–130, 229–231
organizacija 243–244
ir komitologija 83–85
parlamentinė priežiūra 89–92
piliečių politikos 428
politinės partijos, *žr.* politinės partijos
rinkimai 213–214, 232–236, 469–470
teisės aktų leidybos politika 118–130, 142–143; darbotvarkės organizavimas 120–127; koalicijų formavimas 127–130; komitetai 123–127; Europos Parlamento narių elgsena 119–120; Parlamento vadovybė 120–121; politinės grupės 121–123
teisės aktų leidybos sistemos raida 104–108
vaidmuo 81
viešoji nuomonė dėl galių 185–187
Europos Parlamento nariai 28–30
išlaidų taisyklės ir dalyvavimas balsavimuose 127–128
kontaktai su interesų grupėmis 272–273
su perrinkimu ir paaukštinimu susijusi elgsena 119–120
Europos pinigų sistema 368
Europos policijos akademija (CEPOL) 415
Europos policijos biuras (EUROPOLAS) 413–415
Europos politinis bendradarbiavimas (EPB) 57, 447–448, 454
Europos pramonės ir darbdavių konfederacijų sąjunga (UNICE) 256, 258–259, 302, 313
Europos pramoninkų apskritas stalas (ERT) 256–257, 312–313
Europos profesinių sąjungų konfederacija (ETUC) 258–259, 270, 302,
Europos regioninės plėtros fondas (ERPF) 338
Europos Sąjunga 23
biudžetas 324–330
duomenys apie valstybes nares 32–34
Europos integracijos ir Europos Sąjungos politikos teorijos 38–45
kaip politinė sistema 24–28; kaip veikia politinė sistema 28–32
kasmet priimami teisės aktai 104, 105
konstitucionalizacija 154–163
pamokos politikos mokslams 475–477
paneuropinė valstybė 430–431
plėtra 337–338, 404–406, 462
politikos kompetencijos paskirstymas joje 42–47
ryšys tarp valdžios, politikos ir politikos formavimo 471–475
teisės aktų leidybos procesas 130–134
teisės aktų leidybos sistemos raida 104–108
teisinė sistema 149–150
valdžios, politikos ir politikos formavimo veikimas 468–471
Europos Sąjungos biudžetas 324–330
biudžetinės taisyklės 324
išlaidos 326–328
kasmetinė biudžeto procedūra 328–330
pajamų ir nuosavų išteklių sistema 324–326
Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartija 408–409
Europos Sąjungos plėtra 337–338, 405–406, 462
Europos Sąjungos reikalų komitetai 91–92

Europos Sąjungos sutartis *žr.* Mastrichto sutartis
Europos Sąjungos Taryba 25, 29, 28–31, 55–65, 96, 97–98, 142–143, 214
balsavimo būdas 117–118
dvigubos vykdomosios valdžios sąveika 78–85
derybos dėl teisės aktų tarp Europos Parlamento ir Europos Sąjungos Tarybos 130–141
įgyvendinimo komitetai 79–82
parlamentinė priežiūra 89–92
politinės partijos 225–226, 227
sekretoriatas 112
sutartys ir sutarčių reformos 55–59
teisės aktų leidybos politika 108–118; darbotvarkės organizavimas 109–112; komitetai 111–112; pirmininkavimas 109–110; sektorinės tarybos 110–111; balsavimas ir koalicijų politika 113–118
vaidmuo makroekonominėje politikoje 368
Europos saugumo ir gynybos politika (ESGP) 58, 451–453
Europos socialinė chartija 259
Europos socialinis fondas (ESF) 301, 338
Europos socialistų partija (ESP) 121, 122, 225–231
koalicijų formavimas 127–130
Europos susivienijimą kairieji (ESK) 122, 123
Europos sutartys 443–444
Europos Teisingumo Teismas (ETT) 25, 29, 31, 179–180, 469–473
Europos Sąjungos konstitucionalizacija 154–163
ir pagrindinės teisės 408–409
izogliukozės bylos sprendimas 106
jo aktyvizmas 172
jurisdikcija 153–154
nacionalinių teismų Europos Teisingumo Teismo preliminaraus nutarimo naudojimas 163–166
piliečių politikos 414–415, 428–429
privatūs bylininkai 175–176
sudėtis ir veikla 150–153
Europos užimtumo tarnybos (EURES) 305
Europos vadovų taryba 59–63
Amsterdamo 1997 84, 371
Berlyno 1999 333
Briuselio 1988 369
Giotenburgo 2001 60–61
Helsinkio 1999 453
Lisabonos 2000 61, 291
Nicos 2000 453
Romos 1990 366, 406–407
Tampero 1999 403, 411–412
Vienos 1998 392, 403
Europos vartotojų organizacija (BEUC) 260
Europos vertybinių popierių komitetas (ESC) 293
Europos žaliųjų partijų federacija (EFGP) 226
Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondas (EŽŪOGF) 331
orientavimo skyrius 339
Europos Žmogaus teisių konvencija (EŽTK) 407–408
Europos žvejybos orientavimo finansinė priemonė (EŽOFP) 339
Euro-X (vėliau Euro-11) komitetas 371
Everson, M. 406

Fagerberg, J. 343
Farrell, D. 124
Favell, A. 406
Federalinis rezervas 384, 385, 386
Federalizmas 65
Ferrara, F. 236
Finansinės paslaugos 290–294, 295
Finansinis solidarumas 331
Fischler, F. 333
Fiskalinės kliūtys 284–285
Fiskalinės politikos 384
Europos 391–392
nacionalinės 388–391
Fiskaliniai pervedimai 361
Fiskalinis federalizmas 43, 322
Fizinės kliūtys 283–284
Flora, P. 400
Fontaine, N. 130
Formalizmas, teisinis 170–171
Forza Europa 123
Franchino, F. 41, 94, 95

Frank, J. 146
Franklin, M. 187, 235, 239, 242

Gabel, M. 190, 191, 193
„Gaisro aliarmo" priežiūra 30
Gamtos apsauga 298
Gamtos pavojai 299
Garrett, G. 41, 176–177, 178
Geležinis trikampis 334–338
General Electric 289
Generaliniai advokatai 151
Generaliniai direktoratai 72–74
Geopolitinė tarpusavio priklausomybė 457–459
Gerovės kapitalizmas, jo modeliai 320
Giotenburgo Europos vadovų taryba 2001 60–61
Gynybos politika 450, 452–453
Globalinė ekonomika 396–397
Globalizacija 268–271, 457–459
González, F. 406–407
Graikija 369
Green, P. 87
Greenwood, J. 255, 256, 258, 274
Grimwade, N. 324
Grįžtamasis ryšys 25, 26–27, 29, 32
Grupės, politinėje sistemoje 24, 25–26
Guild, E. 410
Guillaume, D. 384
Guiraudon, V. 425
Guth, J.L. 199, 201

Haas, E. 255
Hayes-Renshaw, F. 109, 112
Hallstein, W. 68, 232
Hamilton, A. 146
Hansen, R. 406
Hanson, B. T. 465
Heath, A. 233
Heidenheimer, A. J. 400
Helsinkio Europos vadovų taryba 1999 453
Hill, C. 456
Hinich, H. J. 36–37
Hoffmann, S. 39, 420, 460
Honeywell 289
Hooghe, L. 74, 265
Horstmann, W. 388
Hosli, M. O. 116
Hug, S. 240, 241

Identitetas
  demokratinio identiteto evoliucija 218
  nacionalinis 190–191
Įgaliotojo–įgaliotinio analizė 50–54
Imigracija 416–420
Imigracijos ir prieglobsčio politikos 402, 409–413, 422–424
Importo kvotos ir mokesčiai 331, 332, 440
Įnašai nuo BVP 224–226
Infliacija 367–368, 381–382
  konvergencijos kriterijai 367, 370
  objektai 387–388
Informacijos deficitas 191–192
Informacijos, diskusijų ir pasikeitimo prieglobsčio klausimais centras (CIREA) 410
Infrastruktūra 347, 348, 349
Inglehart, R. 184, 198, 199, 201
Iniciatyva „viskas, išskyrus ginklus" 445–446
Institucijos 24, 25
  ir reguliavimas 281–282
  ir veikėjai 35–38, 475–477
  tarpinstituciniai konfliktai 83–85
Institucinė pusiausvyra 36
Institucinės taisyklės 472–474
  išlaidų politikos 356–358
  užsienio politikos 464–466
Instituciniai suvaržymai 315–316, 323
Institucinis racionalus pasirinkimas 315–316
Integracija
  Europos integracijos teorijos 38–42
  per teisę 158
Interesų grupės/atstovavimas interesams 29, 30, 51, 249–276, 469–470, 473
  aiškinimas 268–274; atstovavimo paklausa 268–271; priėjimo pasiūla 271–274
  atstovavimo stilių mišinys 274–276
  Europos Sąjungos politikos formavimas 253–265; verslo interesai 255–258; teritoriniai interesai 262–265; profesinės sąjungos, viešieji interesai ir socialiniai judėjimai 258–262

interesų grupių politikos teorijos 249–253
nacionaliniai interesai ir konsensualinis kartelis 265–268
Irako krizė 2002–2004 455–456
Irwin, G. 236
Įsikišimo ir laisvosios rinkos klausimai 204–207
Islamo fundamentalizmas 459
Ispanija 406
Issing, O. 383
Įstatymo viršenybė 146
Istorinis institucionalizmas 315–316
Išlaidų politikos 29, 31, 43–47, 319–359, 470
aiškinimas 350–358; Europos Komisijos verslumas 355–356; institucinės taisyklės 356–358;
tarpvyriausybinės derybos 350–353; privatūs interesai 353–354
bendra žemės ūkio politika 194–195, 244, 330–338, 351, 357–358, 446
Europos Sąjungos biudžetas 324–330
infrastruktūra 347, 348, 349
moksliniai tyrimai ir vystymasis 345–347, 349, 353, 354, 355–356
sanglaudos politika 338–345, 355–356
socialinė integracija ir Europos pilietinė visuomenė 348–350
viešųjų išlaidų ir perskirstymo teorijos 319–324
Išlyginamieji mokesčiai 440
Išorinis suverenitetas 159–160
Išorinių sienų konvencija 409–410
Issing, O. 383
Italija 168, 369
Įtikinimo galia 241
Iversen, T. 395
Izogliukozės bylos sprendimas 106

Jachtenfuchs, M. 40
Jacobs, F. 139
Jay, J. 146
Janinos deklaracija 115
Jileva, E. 405
Joerges, C. 84
Jospin, L. 372
Judge, D. 139
Jugoslavija, buvusi 455
Jungtinė Karalystė 148, 309
ekonominė ir pinigų sąjunga 370–371
Europos Sąjungos teisė 168
viešoji nuomonė 192–193
Jungtinės Amerikos Valstijos (JAV) 396–397
draudžiami susiliejimai susijungimai tarp JAV kompanijų 289
Federalinis rezervas 384, 385, 386
Irako krizė 455–456
papildomų vietinių pajamų aktas (ETI) 443
Pasaulio prekybos organizacija (PPO) 441–443
politikos kompetencijų paskirstymas 43–47
prekyba su Europos Sąjunga 437–438
reguliavimas 279–280, 287, 288
užsienio pardavimų korporacija (FSC) 442–443

Kabinetai 68–70
Kainų mažinimai 332–333
Kainų palaikymas 331, 332
Kainų stabilumas *žr.* Infliacija
Kairės–dešinės dimensija 203–207, 207–210, 219–225
Kalifornijos efektas 296, 301
Kalinio dilemos žaidimas 144–146
Kapitalo mobilumas 194, 361
Kasmetinė biudžeto procedūra 328–330
Kaštų ir naudos apskaičiavimai 350–353
Kaufmann, H.M. 382–383
Keefer, P. 383
Keeler, J.T.S. 335, 336
Keinsizmas 379–380
Key, V.O. 184
Kilmės taisyklės 440–441
King, A. 212
Kinnock, N. 74
Kioto protokolas 297
Kissinger, H. 454
Kymlicka, W. 401
Klasiniai interesai 193–198, 207
Koalicijos
Europos Parlamente 127–130, 231

Europos Sąjungos Taryboje 112–118
jų teorijos 99–104
Kohler-Koch, B. 40
Kolektyvinė atsakomybė 76
Kolektyvinio veiksmo logika 250
Kolektyvinio veiksmo problemos 144–146, 421–422
Kolektyvinio veiksmo teorija 249–252, 323
Komisarai 68–69, 70–71
politinės karjeros 70, 71
Komisarų kolegija 66–71
Komitetai 78–85
Europos Parlamentas 123–127
Europos Sąjungos Taryba 111–112
procedūros 79, 80–85
tarpinstituciniai konfliktai pasirenkant procedūras ir jas vykdant 83–85
veikla 79, 82
Komitetų pirmininkų konferencija 120
Komitologija 78–85, 94, 95
komitetų procedūros 79–82
tarpinstituciniai konfliktai 83–85
Kompetenz-Kompetenz 161–163
Konfliktai dėl kompetencijos 161–163
Köning, T. 108
Konkurencijos generalinis direktoratas 75–76
Konkurencinės demokratinės valdžios modelis 213–214
Konsensualizmas 251–252, 265–268
Konsensusas dėl pinigų politikos 379–381
Konservatorių partijos 219–225
Konstitucijos 144–149
Konstitucionalizacija 154–163
Konstruktyvizmas 432–436, 467
„Konstitucinis susitarimas" 42–47
Konstruktyvusis susilaikymas 450–451
Konsultavimosi procedūra 104, 106, 107, 130–134, 134–141
Kontrolės paradigma 424–426
Konventas dėl Europos ateities 89, 115, 162, 170
Konvergencija 342–343
Konvergencijos kriterijai 367, 368–371
Koordinavimas
atviras koordinavimo metodas 61–63, 290–294
nacionalinis Europos Sąjungos politikos koordinavimas 63–65
Korporatyvizmas 251–252, 258–259
Korporatyvistinis gerovės kapitalizmas 320
Korupcija 87, 88
Kraštutinė dešinė 219–225
Kraus, M. 406
Krehbiel, K. 102–103
Kreppel, A. 128–129, 140
Krikščionys demokratai 219–225
Krugman, P. 362–363
Kultūra
nacionaliniai pasidalijimai 187, 190, 193
teisinė kultūra 170–171
Kvalifikuotos daugumos balsavimas 94–95, 104–105, 112–118, 451

Laderchi, F.P.R. 168
Laffan, B. 349
Lafontaine, O. 392
Lahusen, C. 254
Laikina darbo grupė imigracijos klausimais (AWGI) 409–410
Laisvas judėjimas
asmenų 194, 283–284, 304, 361, 393–395, 402–403, 403–406
paslaugų 194
prekių 194, 283–284
Laisvės ir valdžios klausimai 204–205
Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė 402–403
Laisvės, saugumo ir teisingumo švieslentė 402–403, 427–428
Laisvojo raitelio problema 93
Laitin, D. 193
Lamfalussy'io procesas 290–294
Lamy, P. 69–70
Lane, J.-E. 116–117
Legitimumas 216
Leidžiamasis konsensusas 184–187
Leonardi, R. 342
Liberalai 219–225
Liberalizmas 432–436, 467
Liberalų ir demokratų partijų federacija 225
Liberalus gerovės kapitalizmas 320

Liberalus tarpvyriausybiškumas 39–42
Lijphart, A. 85, 210–211, 251, 357
Lindberg, L. 38, 184
Lindblom, C. 251
Lipset, S.M. 182–183, 250
Lisabonos darbotvarkė 291
Lisabonos Europos vadovų taryba 2000 61, 291
Liuksemburgo kompromisas 105–106
Lyčių lygybė 304, 306
Lytis 199–201
Lobizmas 253–265
  profesinės sąjungos, viešieji interesai ir socialiniai judėjimai 258–262
  teritoriniai interesai 262–265
  verslo interesai 255–258
Londono pranešimas 447–448
Lowi, T. J. 51

MacSharry planas 332–333, 336
Madison, J. 146
Mayhew, D. 100
Majone, G. 76, 85, 96, 216, 217, 305
Makroekonominės politikos 29, 31, 43–47, 319–321, 342
  žr. taip pat Ekonominė ir pinigų sąjunga
Marín, M. 90
Marks, G. 40, 264–265, 357
Marservisi, S. 70
Marshall, T. H. 400
Masių pažiūros 202–203
Mastrichto sutartis 57, 149
  bendra užsienio ir saugumo politika 447–451
  bendro sprendimo procedūra 107, 136–138
  ekonominė ir pinigų sąjunga (EPS) 366–368
  politinė atskaitomybė 85–87
  politinės partijos 225
  referendumai dėl jos 239
  Regionų komitetas 264– 265
  Socialinis protokolas 259, 301–302
  teisingumo ir vidaus reikalai (TVR) 410
Mattila, M. 116–117
Mattli, W. 173, 178
Mazey, S. 271
Mbaye, H.A.D. 165
McCubbins, M.D. 53
McDonnell-Douglas 289
McDougallo pranešimas 391
McKeown, T.J. 457
McNamara, K. 379, 384
Menéndez, A. 408
Metodologinis individualizmas 35
Meunier, S. 465
Michels, R. 35
Migracija, globali 416–420
  žr. taip pat imigracijos ir prieglobsčio politikos
Miller, G. 139
Minimaliai laimančios koalicijos 99–100
Ministerinė atsakomybė 85, 90
Mitterrand, F. 301
Mobilumas *žr.* laisvas judėjimas
Mokesčių derinimas 291–292
Moksliniai tyrimai ir vystymasis 345–347, 349, 354, 355–356
Monnet, J. 56, 70
Monti, M. 288
Moravcsik, A. 39, 92, 116–117
Muitai 324–325
Mueller, D.C. 356–357
Multinacionalinės korporacijos 268–269, 462–464
Mundell, R. 360–361
Munger, M.C. 36–37
Musgrave, R.A. 319–320, 331

Nacionalinė-teritorinė takoskyra 182–183
Nacionalinės politinės partijos 123, 219–225
Nacionaliniai interesai 265–268, 274–276
Nacionaliniai pasidalijimai 183, 187–193
Nacionalinis identitetas 190
Narystė Europos Sąjungoje
  narystės trukmė 190
  referendumai dėl jos 236–242
  visuomenės parama 184–203
Narystės trukmė 190
Našumas 394
Naujasis institucionalizmas 35
Nedarbas 394
Nedergaard, P. 335
Negatyvios integracijos politicos 283–296

Nelson, B.F. 199, 201
Neofunkcionalizmas 38–39
Neoliberalizmas 317–318
Neopliuralizmas 251
Neorealizmas 432–436
Neovoliuntarizmas 307–308
nepasitikėjimo Europos Komisija pareiškimas 85–89
Nepotizmas 87
Nepriklausomos vykdomosios agentūros 76–78, 95–96, 279–280
Nepriklausomybė, Europos centrinio banko 381–384
Neutralizuojantis lobizmas 252, 272
Nevyriausybinės organizacijos (NVO) 429
Nicolaïdis, S. 465
Nicos Europos vadovų taryba 2000 453
Nicos sutartis 58, 107, 138
balsavimo taisyklės 86, 115, 245
Europos Teisingumo Teismas 152
piliečių politikos 408, 411
Niessen, J. 410
Nykstančių laukinės faunos ir floros rūšių tarptautinės prekybos konvencija (CITES) 298
Niskanen, W.A. 51
Nyderlandai 167
Norvegija 240
Nuolatinių atstovų komitetas (KOREPERAS) 111–112
Nuomonės 149
Nuosavų išteklių sistema 324–326
Nuošalyje paliktos grupės 262
Nusikalstamumas 418–420, 422, 423
Nuttall, S. 465

O'Sullivan, D. 70
Oates, W.E. 322
Olson, M. 250, 252, 281, 323, 354
Oppenhuis, E. 233, 242
Optimalios valiutos zonos 360–364, 397
pagrindinė optimali valiutos zona 372–376
Organizuotas nusikaltamumas 418–420, 422, 423
Oro tarša 297
Oro transportas 294

Pabėgėliai 417
Žr. taip pat prieglobsčio ieškotojai; imigracijos ir prieglobsčio politikos
Pagalba 445–446
Pagalbos sutelkimo principas 339
Pagrindinė optimali valiutos zona 372–376
Pagrindinė politikos lygtis 36–37
Pagrindinės teisės ir laisvės 402, 406–409
Pajamos 196, 197
Palūkanų normos 362
Europos centrinio banko sprendimų priėmimas jas nustatant 384–386
konvergencijos kriterijai 367, 370
Papildomumo principas 339, 344
Paprastosios daugumos taisyklės 128
Pareto efektyvumas 278–279
Paryžiaus sutartis 56
Parlamentinė priežiūra 89–92
Parlamentinis modelis 89
Parlamento biuras 120
Partijų lyderių susitikimai 231
Partijų sanglauda 225–229
Partnerystės principas 339, 344
Pasaulio prekybos organizacija 441–443
Pasekmės 35–38
Paskirstymas 278–280, 319
Paslaugos, laisvas jų judėjimas 194
Patariamoji procedūra 79, 80
Patikimumas 427–430
Europos centrinio banko 377–384
Patten, C. 73
Paviliojimas
Europos Komisijos neatsparumas jam 96
reguliacinis 281, 282
Perskirstymas 308, 358–359
ir viešųjų išlaidų teorijos 319–324
jos teorijos 278–280
sanglaudos politika 342–343
Perviršinio deficito procedūra 388–390
Petersbergo užduotys 453
Peterson, J. 347
Pierson, P. 40–41, 316
Pietų Afrika 454–455
Piliečių laisvės ir saugumo politikos 29, 31, 43–47, 399–431, 471
Aiškinimas 416–430; biurokratų strategijos 424–426; išorinis spaudimas

416–420; vyriausybės interesai 420–424;
viršnacionalinis verslumas 427–430
Europos Sąjungos politikos 402–415; imigracijos ir prieglobsčio 409–413; laisvas asmenų judėjimas 403–406; "laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė" 402–403; pagrindinės teisės ir laisvės 406–409; policijos ir teismų bendradarbiavimas 413–415
Pilietinė visuomenė 347, 348–350
Pilietinės teisės 399
Pilietybė 28–30
Europos 400–402, 406–409
jos teorijos 399–402
žr. taip pat piliečių laisvės ir saugumo politikos
Piner Tank, G. 467
Pinigų politika 367–368, 381–397
Pirmininkavimas komitetams 124–127
Pirmosios instancijos teismas (PIT) 152
Plakimo sistemos 120–123
Pliuralistinė visuomenė 210–211
Pliuralizmas 249–250, 251–252
Plumbo-Delors'o susitarimas 84
Pöhl, K.O. 366
Pokomunistinės valstybės 193, 405–406, 462
„Policijos patrulio" priežiūra 53
Policijos ir teismų bendradarbiavimas 402–403, 413–415
Politikos formavimo procesai 29, 32
Politikos ir saugumo komitetas (PSC) 453
Politikos kompetencijos, jų paskirstymas Europos Sąjungoje 42–47
Politikos mokslai 35–38
Europos Sąjungos pamokos jiems 475–477
ryšys tarp valdžios, politikos ir politikos formavimo Europos Sąjungoje 471–475
valdžios, politikos ir politikos formavimo veikimas Europos Sąjungoje 468–471
Politikos nulemtas koalicijų formavimasis 100
Politikos nuokrypis 215
Politikos tikslai 120
Politikos verslumas 96, 313–315, 355–356
Politinė atskaitomybė 85–89
Politinė ekonomija, jos teorijos 432–436
Politinė ekspertizė 271–274
Politinė galia 50–51
Politinė integracija 364
Politinė konkurencija 217–218
Jos modeliai 208–210
Politinė sistema
Europos Sąjunga kaip politinė sistema 24–28; kaip veikia sistema 28–35
jos dalys 24–25
Politinė struktūra 316
Politinės partijos 28–30, 93–94, 207–210, 212–248, 471–473
konkurencija ir organizacija 218–232; nacionalinės partijos ir Europa 219–225; partijos europiniame lygmenyje 225–232
demokratija 212–214
ir įstatymų leidybos stabilumas 103
politinės grupės Europos Parlamente 121–123, 225–232; pirmininkavimas komitetams 224–227
rinkimai *žr.* rinkimai
Politinės teisės 150
Politiniai vertinimai 364
Politiniai skirtumai 188, 191–193
Pollack, M. 41
Poole, W. 362
Portfeliai 66–67, 70–71
Portugalija 393, 406
Postmaterializmas 198–199
Poveikio aplinkai įvertinimas 298
Pozityvios integracijos politikos 283, 296–308
Pramonės reguliuotojai 280
Pramoniniai interesai 337–338
Pramoniniai santykiai 304, 305–306
Prancūzija 239, 309, 390
Ekonominė ir pinigų sąjunga 371–372; Prancūzijos ir Vokietijos sandoris 376–377
Europos Sąjungos teisinė sistema 168–169
Komisija versus Prancūzija 160
Konstitucinė Taryba 148
Prancūzijos–Vokietijos ašis 116, 192

Prekės, laisvas jų judėjimas 194, 283–284
Prekyba 175, 351, 436–446
bendra prekybos politika (BPP) 437–441
daugiašaliai prekybos susitarimai 441–443
dvišaliai preferenciniai prekybos susitarimai 443–444
Europos Sąjungos prekybos struktūra
Globalizacija 457
politikos formavimas 464–465
vystymosi politikos 445–446
Prekyba balsais 323
Prekybos integracija 372–376
Prekybos sankcijos 440, 454–455
Preliminarūs Europos Teisingumo Teismo nutarimai 154, 163–166
Prezidentinis modelis 89, 213, 246–247
Pridėtinės vertės mokestis 325–326
derinimas 284–285
Prieglobsčio ir imigracijos politika 402, 409–413, 422, 423
Prieglobsčio prašytojai 416–420
Priėjimas, interesų grupėms 271–276
Prievarta 27–28
vidinė 159–161
Prioritetai 35–38
Europos Komisijos 95–97
Pritarimo procedūra 106–107
Privalomi referendumai 240–241
Privatūs interesai 175–176, 312–313, 353–354
Problemų susiejimas 338, 354
Proceso reglamentavimas 309–311
Prodi Komisija 67, 69–70, 88
Prodi, R. 68
Produkto reglamentavimas 309–311
Produktų saugos normos 305
Proeuropinė/antieuropinė takoskyra 184–203, 207–210, 219–225
Profesinės sąjungos 253, 259–262, 269–270
Protestai 262
Pusiau autonomiškos agentūros 75–78

Racionalaus pasirinkimo institucionalizmas 41–42
Racionalaus pasirinkimo teorijos 35–36
Radikali kairė 219–225
Ranney, D. 239
Rasmussen, P.N. 240
Realizmas 432–436, 467
Referendumai 213, 236–242
Regionai 262–265, 242–245, 353–354
Regionalistų partijos 219–225
Regionų komitetas 264, 265, 344
Reglamentai (teisiniai instrumentai) 149
Reguliavimo agentūros 75–78, 95–96
Reguliavimo nesėkmė 420–424
Reguliavimo panaikinimas 283–296
Reguliavimo politikos 29, 31, 43, 47, 278–318, 470, 476–477
aiškinimas 308–316; reguliavimo paklausa 309–313; instituciniai suvaržymai 315–316; reguliavimo pasiūla 313–315
perreguliavimas pozityvios integracijos keliu 296–308; aplinkos politika 297–301; Europos Sąjungos reguliacinis režimas 307–308; socialinė politika 301–307
reguliavimo panaikinimas negatyvios integracijos keliu 283–296; konkurencijos politika 286–290; jo poveikis 294–296; naujieji liberalizavimo metodai 290–294; vieninga rinka 283–286
reguliavimo teorijos 278–282
Reguliavimo procedūra 79, 80–82
Reif, K. 233, 236
Rejestro kontrolė 152
Rekomendacijos 149
Religija 199–200
Rėminės (bendrosios) programos 345–347
Rėminiai sprendimai 414–415
Reputacija 381–384
Richardson, J. 271
Riker, W.H. 99–100
Rinką apsaugantis federalizmas 43
Rinkėjų aktyvumas 233
Rinkimai 212, 215, 217, 232–242
Europos Parlamento rinkimai 213–214, 232–236, 469–470
referendumai dėl narystės Europos Sąjungoje ir sutarčių reformų 236–242
Rinkos efektyvumas 361–362

Rinkos nesėkmės 299
Rinkos reguliavimas 268–269
Rytų aljansas 116
Rodriguez-Pose, A. 343
Rogowski, R. 462
Rohrschneider, R. 191
Rokkan, S. 182–183
Rometsch, D. 63
Romos Europos vadovų taryba 1990 366, 406–407, 403–404, 406
Romos sutartis 104, 105
  bendra žemės ūkio politika 330–331
  socialinė politika 301
Ruggie, J.G. 435

Saglie, J. 240
Sąlyginis darbotvarkės nustatymas 136
Sandholtz, W. 255
Sandorių sąnaudos 362
Sanglauda, partijų 228–229
Sanglaudos šalių blokas 116
Sanglaudos fondas 340
Sanglaudos politika 338–345, 355–356
  jos poveikis 342–343
  jos vykdymas 338–341
  politikos formavimas 343–345
Sant Malo gynybos iniciatyva 452
Santer, J. 68, 86, 87–88
Santero Komisija, jos atsistatydinimas 88
Saugumas
  laisvės ir saugumo politikos *žr.* piliečių laisvės ir saugumo politikos
  nesutaikomi nacionalinio saugumo identitetai ir interesai 460–462
Savanoriški eksporto apribojimai 440
Sbragia, A.M. 300–301
Scharpf, F.W. 309–310
Scheingold, S. 184
Schmitt, H. 233
Schneider, F. 388
Schneider, G. 240–241, 268, 401
Schultz, H. 108
Schuman, R. 56
Schwager, R. 406
Schwartz, T. 53
Sektorinės tarybos 110–111
Selektyvus delegavimas 92–95
Shepsle, K.A. 36, 102, 103–104
Sienos kirtimo ir imigracijos informacijos, pasikeitimo ir diskusijų centras (CIREFI) 410
Sinnott, R. 240
Sinnott, S. 235
Siune, K. 239–240
Skaidrumas 89–92
Slaughter, A.-M. 178
Smith, A.D. 183, 400
Smith, M. 464
Smith, M.E. 466
Socialdemokratai 219–225
Socialdemokratinis gerovės kapitalizmas 320
Socialinė chartija 301–302
Socialinė integracija ir pilietinė visuomenė 347, 148–150
Socialinė politika 258–259, 301–307
Socialinė rinka 317–318
Socialinė veiklos programa 301
Socialinės NVO 260–261
Socialinės teisės 399
Socialiniai judėjimai 255–258
Socialinio sektoriaus Europos NVO platforma 261, 262
Socialinis dempingas 311
Socialinis dialogas 258–259, 302
Socialinis politikos pagrindas 182–184
Socialinis protokolas 302
Socialistų partijų konfederacija 225
Soysal, Y. 401
Specializacija, teisės aktų leidybos 93, 102
Specialusis žemės ūkio komitetas 334
Spraga tarp galimybių ir lūkesčių 454–456
Sprendimai
  teisinės priemonės 149
  svarbūs 24, 25–27
Sprendimai pagal 234 straipsnį 154, 163–166
Sprendimų formavimas 313–315
Sprendimų priėmimo procedūros 104, 315–316, 478–490
  Europos centriniame banke 385–386
  Europos Sąjungos Taryboje 112–118
  užsienio politikose 464–466
Stabilizacija 320, 242–243
Stabilumo ir augimo paktas 371, 388–391
Staigi infliacija 381–382

Stasavage, D. 382–383, 384
Stavridis, S. 460
Stein, E. 172, 176
Steinle, W.J. 343
Stigler, G.J. 280–281
Stone Sweet, A. 40, 175, 176
Strateginis planavimas 351
Strauss-Kahn, D. 371
Streeck, W. 307
Struktūrinės reformos 393–395
Struktūriniai fondai 338–341
Struktūros sukelta pusiausvyra 36, 101, 475
Subalansuoto biudžeto taisyklė 323, 358
Subsidiarumo principas 161
Subsidijos eksportui 331, 332
Subsidijos žemės ūkio produktų eksportui 446
Sukčiavimas 87
Susietos minimaliai laimančios koalicijos 100
Susilaikymai 113
Susiliejimų kontrolė 287, 288–290
Susitarimai dėl atlyginimų 393–395
Sutarčių reformos 25, 55, 59
  referendumai dėl jų 336–342
Sutarimo indeksas 228
Sutartis dėl Konstitucijos Europai 47, 58, 110, 162, 244, 245
Sutartys 25, 55, 59, 149
  žr. taip pat atskiras sutartis
Sutherland, P. 285, 288
Sutherlando pranešimas 285
Suverenitetas, išorinis 159–160
Suvestinis Europos aktas (SEA) 57, 106–107, 283, 301
Sveikata ir sauga 279, 304, 305
Svensson, P. 235, 239

Šaltasis karas, jo pabaiga 457–459
Šengeno *acquis* 283–284, 403–405
Šiaurės blokas 116
Švedija 169, 370–371
Švietimas 198–200

Tabako reklama 161
Taikinimo komitetas 107, 133, 134, 137–138
Takoskyrų modelis politikoje 182–183
Tampero Europos vadovų taryba 1999 403, 411–412
Tarnyba Europos Sąjungos institucijose 72–74
Tarpinstituciniai konfliktai 83–85
Tarptautiniai santykiai
  jų teorijos 432–436
  žr. taip pat užsienio politikos
Tarptautinis organizuotas nusikalstamumas 418–420, 422–424
Tarpteisminė konkurencija 173–174
Tarpvyriausybinės derybos 309–311, 350–353, 376–377
Tarpvyriausybinės konferencijos (TVK) 55–56
Tarpvyriausybiniai politikos formavimo procesai 29, 32
Tarpvyriausybiškumas 39, 65
Tautų Europos Sąjunga (TES) 122
Techninės kliūtys 284
Techniniai standartai 279
Technologiniai pavojai 299
Teisėjai 150
Teisės aktų leidybos politika 99–143, 468–470
  derybos dėl teisės aktų tarp Europos Sąjungos Tarybos ir Europos Parlamento 130–141; empiriniai Europos Parlamento galios įrodymai 138–141; teoriniai Europos Sąjungos bikameralizmo modeliai 134–138
  Europos Parlamente 118–130; darbotvarkės organizavimas 120–127; EuroposParlamento narių elgsena 119–120; koalicijų formavimas 127–130
  Europos Sąjungos Taryboje 108–118; balsavimo ir koalicijų politika 112–118; darbotvarkės organizavimas 109–112
  Europos Sąjungos teisės aktų leidybos procesas 130–134
  Europos Sąjungos teisės aktų leidybos sistemos raida 104–108
  įstatymų leidėjų koalicijų ir organizavimosi teorijos 99–104
Teisės aktų leidybos specializacija 93, 102
Teisės aktų leidybos teisėtumas 150

Teisės, piliečių 399–402
Teisinė bendruomenė 175–176
Teisinė kultūra 170–171
Teisinės sistemos
Europos Sąjungos 149–150
Europos Sąjungos teisės įsiskverbimas į nacionalinę teisę 163–170; Europos Sąjungos teisinės sistemos pripažinimas nacionaliniuose teismuose 167–170
Teisingumo ir vidaus reikalų (TVR) ramstis 57, 58, 410, 427–428
Teisiniai instrumentai 149, 414–415
Teisinis formalizmas 170–171
Teismai 144–149
žr. taip pat teisminė politika
Teisminė peržiūra 153–154
konfliktai dėl kompetencijos 161–163
Teisminė politika 144–180, 469
aiškinimas 170–178; Europos Teisingumo Teismo aktyvizmas 172; privatūs interesai 175–176; strateginės valstybių narių vyriausybės 176–178; strateginiai nacionaliniai teismai 173–174; teisinis formalizmas ir teisinė kultūra 170–171
Europos Sąjungos konstitucionalizacija 154–163; integracija per teisę ir ekonominis konstitucionalizmas 158; konfliktų dėl kompetencijos teisminė peržiūra 161–163; panašumas į valstybę 159–160; tiesioginis veikimas 155–156; viršenybė 156–157
Europos Sąjungos teisės įsiskverbimas į nacionalines teisines sistemas 163–170; kiekybinis 163–166; kokybinis 167–170
Europos Sąjungos teisinė sistema ir Europos Teisingumo Teismas 149–154
politinės konstitucijų ir teismų teorijos 144–149
Teismų bendradarbiavimas 402, 413–415
Teismų įgalinimas 173–174
Telekomunikacijos 294–295
Teritoriniai interesai 253–255, 262–265
Terorizmas 415, 458–459
Thielemann, E. 420
Tiesioginio veikimo doktrina 155–156, 170, 171, 172
Tiesioginis pajamų palaikymas 333
Tikslas užimti postus 120
Tilly, C. 400
Transatlantinis verslo dialogas (TABD) 463
Transeuropinių tinklų programa (TEN) 348
Transnacionalinė pilietybė 400–401, 407–409
Transnacionalinė socioekonominė takoskyra 183
Transnacionalinės partijų federacijos 225–232
Transnacionaliniai pasidalijimai 183, 193–203
Trevi grupė 413–414
Trichet, J.-C. 372
Triguba dauguma 115
Triukšmo tarša 298
Truman, D. 249
Tsebelis, G. 41, 102, 139–140
sąlyginio darbotvarkės nustatymo modelis 134–137
Turner, P. 458

Uçarer, E.M. 428
Urugvajaus raundas 336, 441–442
Utilitarinė parama 183–184
Užimtumas 305, 306
žr. taip pat darbo rinka
Užmaskuoto papirkinėjimo politika 100
Užsienio politikos 29, 32, 43–47, 432–467, 471
aiškinimas 457–466; globalinė tarpusavio priklausomybė 457–459; institucinės taisyklės 464–466; nesutaikomi nacionalinio saugumo identitetai ir interesai 460–462; vidaus ekonominiai interesai 462–464
išorinės ekonominės politikos 436–446; bendra prekybos politika 438–441; daugiašaliai prekybos susitarimai 441–443; dvišaliai preferenciniai prekybos susitarimai 443–444; Europos Sąjungos prekybos struktūra 437–438, 439; vystymosi politikos 445–446; išoriniai politiniai santykiai 447–456; bendradarbiavimo ir sprendimų priėmimo

plėtojimas 447–453; politikos sėkmė ir nesėkmė 454–456
tarptautinių santykių ir politinės ekonomijos teorijos 432–436
Užtikrintumas 362

Vaidmuo 368
Vakarų Europos Sąjunga (VES) 447, 450–451
Valdymo procedūra 79, 80
Valdžių padalijimas 146–149
Valiutų kursai 360, 361, 362–363, 379–380, 381
konvergencijos kriterijai 367, 370
Valiutų kurso mechanizmas (VKM) 364–365, 369, 376–377
Valstybė
Europos Sąjungos panašumas į valstybę 159–160
ir pilietybės teorijos 399–401
ir politinė sistema 26–28
paneuropinė 430–431
Valstybės atsakomybė, jos doktrina 155–156
Valstybės narės
balsų svoriai ir balsavimo galia Europos Sąjungos Taryboje 113–116
Europos Sąjungos teisės įsiskverbimas į nacionalines teisines sistemas 163–170
ir Europos Sąjungos valdymas 55–56; nacionalinis ES politikos koordinavimas 63–65
jų selektyvus delegavimas 92–95, 97–98
kaštų ir naudos apskaičiavimas 350–353
nacionaliniai parlamentai ir priežiūra 91–92
nesutaikomi nacionalinio saugumo identitetai ir interesai 460–462
piliečių politikos 420–421
pirmininkavimas Europos Sąjungos Tarybai 109–110
sanglaudos politikos formavimas 343–345
strateginė elgsena ir teisminė politika 176–178
tarpvyriausybinės derybos 309–311, 350–353, 376–377
vidaus ekonominiai interesai 462–464
Valstybės pagalba 287
Valstybės tarnyba, Europos Sąjungos
Van Miert, K. 288
Vandens tarša 298
Vartotojų apsaugos standartai 279
Vartotojų interesai 260
Vartotojų komitetas (CC) 261
Vartotojų kontaktų komitetas (CCC) 261
Veikėjai 35–38
Veiksmų laisvė
Apribojanti 54
teismų 148–149
Verslo interesai 254, 255–258, 269, 274–275, 312–313, 462–464
Verspagen, B. 343
Veto žaidėjai 37, 101–102, 148
Vidaus reikalų ministerijos 425–426
Vidinė prievarta 159–160
Vidurio ir Rytų Europa 193, 405–406, 462
Vieninga rinka 283–286, 309–311, 331
Vieningas balsavimas 94–95, 112–117, 356–358
Vieningos rinkos švieslentė 285–286
Vienos Europos vadovų taryba 1998 392, 403
Viešieji interesai 253, 258–262, 268–270, 275
Viešoji nuomonė 182–211, 469, 471–473
Europos Sąjunga kaip pliuralistinė visuomenė 210–211
kaip formuojamos piliečių pažiūros į Europos Sąjungos politikos darbotvarkę 203–207
paramos Europos Sąjungos integracijai aiškinimas 187–203; amžius, išsilavinimas, lytis, religija ir elitas *versus* masės 198–203; klasiniai interesai 193–198; nacionaliniai pasidalijimai 187–193
piliečių politikos 420–424
rinkiminis ryšys 207–210
socialinio politikos pagrindo teorijos 182–184
visuomenės parama Europos Sąjungai 184–187

Viešojo pasirinkimo teorija 51
Viešosios išlaidos žr. Išlaidų politikos
Viešųjų interesų reguliavimas 278–280
Vietos pirkimas 325
Viršenybė, jos doktrina 156–157, 170–171, 172
Viršnacionalinės institucijos 25, 471–473
žr. *taip pat* Europos Komisija; Europos Sąjungos Taryba; Europos Teisingumo Teismas; Europos Parlamentas
Viršnacionaliniai politikos formavimo procesai 29, 32
Viršnacionalinis valdymas 40–41, 41–42
Vykdomasis federalizmas 65
Vykdomieji (tretiniai) instrumentai 75
Vykdomoji politika 50–98, 215, 468–469
aiškinimas 92–97; Europos Sąjungos valdžios paklausa 92–95, Europos Sąjungos valdžios pasiūla 95–97
demokratinė Europos Sąjungos vykdomosios valdžios kontrolė 85–92; administracinė atskaitomybė 85, 89–92; politinė atskaitomybė 85–89
Europos Komisijos valdymas 65–78; pagrindinė vykdomoji valdžia 66–71; pusiau autonomiškos agentūros 75–78; valstybės tarnyba 72–74; Europos Sąjungos Tarybos ir valstybių narių valdymas 55–65; nacionalinis Europos Sąjungos politikos koordinavimas 63–65; sutartys ir sutarčių reformos 55–59 komitologija 78–85; komitetų procedūros 79–82; tarpinstituciniai konfliktai 83–85
vykdomosios valdžios, delegavimo ir veiksmų laisvės teorijos 50–54, 350–354
Vykdomosios agentūros, autonomiškos 76–78, 95–96, 279–280
Vyriausiasis įgaliotinis bendrai užsienio ir saugumo politikai 451, 452
Vyriausybės biudžetinė pozicija 167, 369, 370
Vystymosi politikos 445–446
Vokietija 62–63, 177, 390
ekonominė ir pinigų sąjunga 376–377
Europos Sąjungos teisinė sistema 167
Voliuntarizmas 307–308

Waigel, T. 371
Wallace, H. 110, 112
Watson, R. 255
Weber, M. 35
Weiler, J.H.H. 156, 157, 170, 176, 179, 214–215
Weingast, B. 102, 103, 177
Weishaupt, J.T. 236
Weitsman, P.A. 240–241
Wernerio pranešimas 364
Wessels, W. 55, 63, 64, 65
Westlake, M. 123–124
Wicksell, K. 35
Wilson, J.Q. 250
Wilson, W. 35, 250
Winkler, B. 383, 384
Wlezien, C. 187
Wright, J.R. 252

Zysman, J. 255

Žaliųjų partijos 122, 219–225
Žemdirbiai 335, 336, 353–354
Žemės ūkio generalinis direktoratas 335
Žemės ūkio produktų išlyginamojo mokesčio rinkliavos 324
Žemės ūkio organizacijų konfederacija (COPA) 256, 338
Žemės ūkio taryba 334, 335
Žemės ūkis
BŽŪP, žr. bendra žemės ūkio politika
jos statusas 335–336
Žemoji politika 420
Žmogaus teisės, pagrindinės 150
Žuvininkystės orientavimo finansinis instrumentas (FIFG)

Hix, Simon

Hi-01 Europos Sąjungos politinė sistema. Antrasis leidimas / *Simon Hix* – Vilnius : Eugrimas, 2006. – 567 p. : iliustr. – (Atviros Lietuvos knyga : ALK, ISSN 1392-1673) .

ISBN 9955-682-02-7

Knyga pateikia novatorišką Europos Sąjungos analizės, tyrimo ir mokymo būdą. Pradėdamas nuo pastebėjimo, kad ES jau turi daugelį šiuolaikinėms politinėms sistemoms būdingų bruožų, Simonas Hiksas teigia, kad, norint suprasti ES ir jos funkcionavimą, reikia pasitelkti bendrąsias politikos mokslo teorijas ir metodus. Kiekvienam pagrindiniam ES politinės sistemos procesui – vykdomajai, teisės aktų leidžiamajai ir teisminei politikai, viešajai nuomonei, interesų grupėms ir demokratijai, taip pat reguliavimo, paskirstymo, pinigų, piliečių ir užsienio politikoms – knyga pateikia pagrindinius politikos mokslo įrankius, apžvelgia naujausius teorinius tyrimus ir pritaiko šias žinias detaliai aprašomajai analizei atlikti.

UDK 32(4)

Simon Hix
EUROPOS SĄJUNGOS
POLITINĖ SISTEMA
Antrasis leidimas

Dailininkas *Algimantas Dapšys*
Dizainerė *Nijolė Juozapaitienė*

2006 06 05. 35,5 sp.l.
Išleido leidykla „Eugrimas", Kalvarijų g. 98-36, LT-08211 Vilnius
Tel./faks. (8~5) 2 733 955, info@eugrimas.lt, www.eugrimas.lt
Spausdino AB „Vilniaus spauda", Viršuliškių skg. 80, LT-05131 Vilnius

„GERIAUSIAS VADOVĖLIS APIE EUROPOS SĄJUNGĄ ŠIĄ DIENĄ. TAŠKAS".

GEORGE TEBELIS
Kalifornijos universitetas Los Andžele

„HIKSO ĮSPŪDINGAI AIŠKIAME DĖSTYME MODERNI TEORIJA IR EMPIRINIŲ DETALIŲ GAUSA SUSILIEJA Į KNYGĄ, KURI, TIKĖTINA, TAPS PAGRINDINIU VADOVĖLIU APIE TAI, KAIP IŠ TIKRŲJŲ VYKSTA EUROPOS SĄJUNGOS POLITINIS PROCESAS".

ANDREW MORAVCSIK
Harvardo universitetas

„ŠI KNYGA – TAI RETAS GERŲ SAVYBIŲ RINKINYS: SUPRANTAMA STUDENTAMS IR PRIVALOMAS SKAITINYS ES MOKSLO BENDRUOMENEI".

GARY MARKS
Šiaurės Karolinos universitetas, Chapel Hill

„SIMONAS HIKSAS PARAŠĖ KNYGĄ, KURIOJE PATEIKIAMA DAUG GERŲ DALYKŲ, IR TAI DAROMA GERAI. JOJE PATEIKIAMAS IR VERTINGAS PRIEMONIŲ ES STUDIJOMS RINKINYS, IR LABAI ŠIUOLAIKIŠKOS BEI SKATINANČIOS REKOMENDACIJOS, PADEDANČIOS PASINAUDOTI ŠIOMIS PRIEMONĖMIS".

CLIVE H. CHURCH
Politinės studijos

TAI LABAI SĖKMINGA IR NOVATORIŠKA KNYGA, KURIOJE SISTEMIŠKAI PATEIKIAMA GAUSYBĖ MŪSŲ DIENŲ EMPIRINIŲ DUOMENŲ. JI BUVO PERŽIŪRĖTA IR PERRAŠYTA BEI ATNAUJINTA, TOKIU BŪDU APTARIANT ES PLĖTROS POVEIKĮ IR KITUS PASTARUOSIUS POKYČIUS, ĮVYKUSIUS TIEK PAČIOJE ES, TIEK TEORINĖSE DISKUSIJOSE APIE JĄ.

SIMONAS HIKSAS DĖSTO EUROPOS IR LYGINAMĄJĄ POLITIKĄ LONDONO EKONOMIKOS IR POLITIKOS MOKSLŲ MOKYKLOJE. BE KELIŲ JO KNYGŲ, PARAŠYTŲ APIE ES POLITIKĄ, BEI STRAIPSNIŲ GERIAUSIUOSE POLITIKOS MOKSLŲ ŽURNALUOSE, HIKSAS YRA EUROPOS PARLAMENTO TYRIMŲ GRUPĖS DIREKTORIUS IR LEIDINIO *EUROPOS SĄJUNGOS POLITIKA* VIENAS REDAKTORIŲ.

A L K – SERIJA VERSTINIŲ KNYGŲ, KURIAS LEIDŽIA ĮVAIRIOS LEIDYKLOS, REMIAMOS ATVIROS LIETUVOS FONDO. SERIJOS TIKSLAS – SUPAŽINDINTI SKAITYTOJUS SU ŠIUOLAIKINIŲ HUMANITARINIŲ IR SOCIALINIŲ MOKSLŲ VEIKALAIS. ŠIOS KNYGOS LEIDIMĄ ALF REMIA KARTU SU VIDURIO EUROPOS UNIVERSITETO VERTIMŲ PROJEKTU.

A T V I R O S L I E T U V O S K N Y G A

LEIDYKLA ugrimas
AKADEMINĖ IR PROFESINĖ LITERATŪRA

Aplankykite mūsų interneto svetainę www.eugrimas.lt
- Susipažinkite išsamiau su išleistomis knygomis
- Užsiprenumeruokite naujienas
- Pirkite knygas internetu

ISSN 1392-1673
ISBN 9955-682-02-7
9 789955 682028

Rekomenduojama kaina 38,50 Lt